
DESCONCENTRAÇÃO NO BRASIL: NORDESTE, DA SUDENE AOS ANOS 2000

Deconcentration in Brazil: Northeast, Sudene of the year 2000

José Alderir da Silva

Mestrando em Economia pela Universidade do Rio Grande do Norte. Professor do Departamento de Economia (DEPEC) da UFRN. R. Jonaldo Matias de Oliveira, n. 502. Passagem de Areia, Parnamirim/RN. josealderir16@hotmail.com

Maria do Socorro Gondim Teixeira

Economista. Doutora em Ciências da Comunicação pela USP. Professora do Departamento de Economia (DEPEC) da UFRN e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPECO) da UFRN. tmsgondim@uol.com.br

Resumo: este artigo mostra o processo de desconcentração das atividades na economia brasileira, sobretudo no Nordeste, desde a implementação da Sudene ao período mais recente. Esse processo continuou nas duas décadas depois da Sudene, seguido por um período de baixo dinamismo, quando predominaram as forças do mercado, causando a inflexão do crescimento econômico e, conseqüentemente, a desconcentração da atividade e da renda. Contudo, no início dos anos 2000, a política regional e o planejamento voltaram, principalmente, na segunda metade da década. A economia brasileira inicia uma trajetória de crescimento, levando consigo o Nordeste. Diante disso, algumas questões emergem: essa dinâmica da economia brasileira tem sido acompanhada pela desconcentração da renda? Qual a situação do Nordeste dentro deste novo contexto? Diferente das últimas duas décadas, o crescimento econômico apresentado nos anos 2000 foi acompanhado pela desconcentração da produção e, por conseguinte da renda, derivado da ação mais ativa do Estado em termos de políticas regionais. Assim, conclui-se que o Nordeste, dentro desse contexto, apresentou taxas de crescimento acima da média do País elevando a renda per capita da Região. Nesse sentido, esse crescimento foi acompanhado também pela melhora no padrão de vida da população, principalmente, devido à política de transferência de renda do Governo Federal.

Palavras-chave: Desconcentração de renda; Nordeste; política regional.

GEL: R11, R58, O18.

Abstract: the purpose of this paper is to show the process of deconcentration of activities covered by the Brazilian economy, especially in the Northeast, since implementation of Sudene the most recent period. The deconcentration process has continued in the two decades after Sudene, followed by a period of low dynamism where market forces prevailed, causing the inflection of economic growth and consequently the deconcentration and income. However, in the early 2000s, regional policy and planning reappeared, especially in the second half of the decade. The Brazilian economy begins a growth trajectory, taking the Northeast. Therefore, some questions emerge: this dynamic Brazilian economy has been accompanied by deconcentration of income. What is the situation in the Northeast within this new context. Unlike the past two decades, economic growth presented in the 2000s was accompanied by deconcentration of production and hence income, derived from the action of the most active state in terms of regional policies. Thus we conclude that the Northeast, the Northeast within this context has had growth rates above the average of the country by raising the *per capita* income of the region. Therefore, this growth was accompanied by an improvement in the standard of living of the Northeastern population, mainly due to income transfer policy of the Federal Government. The methodology of this study consists of a literature review of a specific and descriptive analysis of data.

Keywords: Deconcentration of income; Northeast; regional policy.

1 Introdução

Este trabalho procura analisar o processo de desconcentração das atividades econômicas e, portanto, da renda na economia brasileira desde a implementação da Sudene até os anos 2000. E neste processo, mostrar a evolução da região Nordeste.

As décadas de 1960, 1970 e meados da década de 1980 são marcados por forte crescimento econômico da economia brasileira, seguidos pela desconcentração da atividade industrial e da renda. No final dos anos 50 e meados dos anos 1960, a divulgação dos dados das contas nacionais revelaram a concentração da atividade e da renda na região Sudeste, o que provocou a indignação de camadas da sociedade das outras regiões, surgindo diversas políticas regionais. A

Sudene no Nordeste proporcionou um intenso processo de industrialização. Todavia, as propostas da Sudene não corresponderam com os resultados. Nos anos 1970, o processo de desconcentração pegou carona nos sucessivos planos de desenvolvimento por que passou o País nesse período que ficou conhecido como “Milagre Econômico”. Na segunda metade dos anos 1980 e durante a década de 1990, o processo de desconcentração estancou. Nesse período de baixo dinamismo, predominaram as forças de mercado, causando a inflexão no crescimento econômico e, conseqüentemente a desconcentração da atividade e da renda, levando os estados a buscarem outras saídas para promoverem o desenvolvimento, como a Guerra Fiscal. Fato que, aliado com os incentivos às exportações e a abertura comercial diferenciada, agravou a heterogeneidade regional.

Contudo, no início dos anos 2000, a política regional e o planejamento voltaram a aparecer, principalmente, na segunda metade da década. A economia brasileira inicia uma trajetória de crescimento, levando consigo o Nordeste. Diante disso, algumas questões emergem: essa dinâmica da economia brasileira tem sido acompanhada pela desconcentração da renda? Qual a situação do Nordeste dentro deste novo contexto?

Diferente das décadas de 1980 e 1990, o crescimento econômico apresentado nos anos 2000 foi acompanhado pela desconcentração da produção e, conseqüentemente da renda, derivado da ação mais ativa do Estado em termos de políticas regionais. O Nordeste, dentro desse contexto, apresentou taxas de crescimento acima da média da economia brasileira, elevando a renda *per capita* da região. Desse modo, esse crescimento foi acompanhado também pela melhora no padrão de vida da população nordestina, principalmente, devido à política de transferência de renda do Governo Federal.

Valorização salarial, aumento do emprego formal, crescimento e diversificação das exportações, aumento do crédito e do consumo, são fatores que contribuíram para o crescimento e desenvolvimento do Nordeste nesse período mais recente.

Portanto, para alcançar os objetivos deste trabalho, a metodologia adotada consiste em uma revisão da literatura específica, principalmente nas duas primeiras seções, e de uma análise descritiva dos dados, sobretudo, no período 2002-2009.

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho está dividido em mais três seções, nas quais serão abordados: um breve ensaio sobre o período de concentração e desconcentração no Brasil no período 1959-1985 (Seção II); O período de inflexão no processo de desconcentração e agravamento da heterogeneidade do Nordeste no período 1985-2002

(Seção III); Por fim, (Seção IV) a ênfase volta-se para o período mais recente, 2002-2009, quando ocorreu a volta do Estado na economia e da desconcentração de renda com melhoras nos indicadores sociais.

2 Um breve ensaio sobre o período de concentração e desconcentração no Brasil: 1959-1985¹

Depois da segunda Guerra Mundial, as necessidades de reestruturação dos países perdedores ganharam notoriedade nos debates acadêmicos e no processo de desenvolvimento econômico, não apenas entre países, mas também intrarregiões, surgindo várias instituições e instrumentos de política regional, como por exemplo, os planos de distribuição territorial e polos de desenvolvimento na França, políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, entre outros.

Por trás da formulação dessas políticas estavam os estudos sobre localização² das atividades econômicas e nos modelos teóricos derivadas da “*Regional Science*”³. No mesmo período, surgiram na Europa teorias do desenvolvimento cuja análise está no seu caráter desigual. Perroux (1967) construiu sua teoria dos polos, influenciado pelo desenvolvimento desigual na França e pela teoria Schumpeteriana da inovação tecnológica⁴. Myrdal (1957) foi outro autor que se destacou com sua teoria da causação circular cumulativa, na qual os países pobres tendem a se tornar mais pobres e países ricos tendem a se tornar mais ricos via círculo vicioso e virtuoso cumulativo respectivamente. Hirschman (1958) desenvolveu um modelo pouco diferente do apresentado por Myrdal, que ficou conhecido na literatura como processo de polarização. Esse processo ocorreria através do deslocamento do capital e trabalho das regiões atrasadas para regiões desenvolvidas, de forma que as primeiras se tornariam mais atrasadas e as segundas regiões mais desenvolvidas e, portanto, agravando a desigualdade regional.

Na América Latina surgiu a CEPAL com a teoria da deterioração dos termos de troca. Regiões produtoras de bens primários tenderiam a apresentar crescimento menor, conforme a renda aumente, em relação às regiões produtoras de bens com maior conteúdo tecnológico. Portanto, a reversão ou a melhora da deterioração dos termos de troca se daria pela in-

¹ Cano (1998; 2008), adota a seguinte periodização para o processo de concentração e desconcentração da produção no Brasil: 1930-70 concentração; 1970-85 desconcentração e pós-1985 inflexão da desconcentração.

² Vide Von Thunen, 1826; Webber, 1929; Losch, 1954; Christaller, 1966.

³ Vide Benko (1996).

⁴ Para Perroux, o desenvolvimento ocorre a partir de polos, cuja dinâmica é determinada por indústrias motrizes que provocam efeitos multiplicadores sobre as demais atividades.

dustrialização. Como o investimento privado tende a localizar-se em regiões ditas já desenvolvidas, cabe ao Estado o papel de planejar a industrialização nas regiões periféricas⁵.

Seguindo essa teoria de substituição de importações, que estava em curso na economia brasileira desde os anos 30, foi elaborado o relatório do GTDN escrito por Celso Furtado em 1958, cujo objetivo principal correspondia às mudanças estruturais na economia nordestina⁶. Os principais fatos apontados nesse relatório podem ser resumidos da seguinte forma: i) a renda *per capita* do Nordeste era inferior em 1/3 da renda *per capita* do Sudeste; ii) constantes secas, principalmente nos anos 1951, 1958 e 1959; iii) elevada pobreza iv) elevada concentração das atividades no Sudeste.

Por constituir uma atividade dinâmica com vários encadeamentos para frente e para trás, por ter efeitos transbordamentos significativos e por relacionar-se com outros setores, a industrialização era tida como necessária para o desenvolvimento do Nordeste. Além disso, outras ações também foram sistematizadas, entre elas: i) transformação da agricultura da faixa úmida; ii) transformação da economia do Semiárido e; deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão (DINIZ, 2001).

Portanto, em meados da década de 50, a divulgação das Contas Nacionais do Brasil revelou o descompasso no crescimento da renda e da atividade industrial entre as regiões brasileiras, onde o Sudeste concentrava quase 80% da atividade industrial do Brasil, 69% dos serviços e 50% da agropecuária. Este descompasso provocou a indignação de diversas camadas da sociedade das demais regiões, que passaram a reivindicar tratamento prioritário de políticas de desenvolvimento⁷. Portanto, foram criadas diversas superintendências regionais com o propósito de desenvolver suas regiões e, assim, reduzir o atraso em relação ao Sudeste. Nesse contexto, foram criadas a SUDENE, em 1959; SUDESUL e SUDECO, em 1967; e SUDAM, em 1968.

Antes da criação da Sudene, as políticas regionais no Nordeste estavam relacionadas a medidas de combate às secas. Cano (2008) e Cardoso (2008) resumem os principais fatos que culminaram na criação da SUDENE no final da década de 50:

- Criação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas em 1945 (DNOCS) e a Chesf, no mesmo ano, para construir a infraestrutura na oferta de energia elétrica;
- Obrigatoriedade de 4% da Receita Federal para o combate às secas do Nordeste;
- Criação da Comissão do Vale do São Francisco em 1948 com o objetivo tanto fluvial como energético;
- Criação do Banco do Nordeste em 1952;
- Criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959.

Os demais órgãos de combate às secas foram todos administrados pela SUDENE, fato que levou alguns burocratas da Região a rejeitarem a criação da Sudene pelo receio da perda de poder. Isto é, a própria burocracia nordestina foi contra a criação da Sudene.

O Estado torna-se, agora, o principal responsável pelas políticas de desenvolvimento regional. Celso Furtado, dirigente da Sudene, tentou implementar uma política de substituição de importação através de incentivos fiscais, conhecidos como 34/18 - FINOR⁸. A indústria deveria ser o motor do crescimento econômico nordestino, de forma a retirar a Região do atraso e fazer frente à indústria do Sudeste, criando um centro autônomo de expansão manufatureira.

Araujo (2000) argumenta que as propostas da Sudene não corresponderam com seus resultados. De início, as intenções eram estimular a indústria de base e indústrias que utilizassem em sua produção matérias-primas locais, possibilitando a essas indústrias condições de concorrência com a indústria do Sudeste. Como a indústria tem encadeamentos tanto para frente como para trás, esperava-se também a redução do desemprego nordestino em outros setores.

No entanto, os resultados foram outros. O setor industrial nordestino de fato sofreu transformações expressivas. O parque industrial modernizou-se e a produção foi diversificada. No entanto, a indústria tradicional nordestina foi praticamente sucateada pela indústria dinâmica que migrou do Sudeste para o Nordeste, transformando-se em conglomerados, deixando pouco menos de 30% dos investimentos do 34/18 FINOR para os industriais nordestinos. O nível de desemprego foi reduzido, porém inferior ao nível esperado, já que a indústria moderna e dinâmica é pouco

⁵ Vide CEPAL, 1950.

⁶ Vide Sousa, 2010.

⁷ Segundo Oliveira (1977) esta era a regra de ouro para o capitalismo, pois, por definição, deduz mais quem tem mais impostos a pagar.

⁸ Segundo Oliveira (1977) esta era a regra de ouro para o capitalismo, pois, por definição, deduz mais quem tem mais impostos a pagar.

intensiva em trabalho⁹.

Segundo Oliveira (1977), os poucos industriais nordestinos que sobreviveram conseguiram porque já estavam no nível dos grandes industriais do Sudeste ou já estavam caminhando para sê-lo no período de criação da Sudene. Os incentivos fiscais, por um lado, serviram como mecanismo de concentração e centralização do capital para esse pequeno grupo de industriais; mas por outro lado, serviram para adiar a falência da maioria dos industriais nordestinos, que cedo ou tarde foram esquecidos no tempo.

Contudo, apesar dos investimentos da Sudene terem gerado uma dinâmica industrial maior na região Nordeste, esta não conseguiu eliminar o descompasso no crescimento entre esta Região e o Sudeste, ficando à mercê dos períodos cíclicos.

O Nordeste não participou da montagem da base industrial e, portanto, em fases de maior dinamismo da economia brasileira, o Nordeste não consegue acompanhar a dinâmica nacional, perdendo participação no PIB total. Isto é, o crescimento do Nordeste tende a ser inferior ao crescimento da economia brasileira. Todavia, em momentos de menor dinamismo, as atividades industriais são as que sofrem mais pelas políticas restritivas ou de estabilização e, assim, regiões pouco industrializadas como o Nordeste tendem a crescer mais (ou decrescer menos) que a economia nacional, de forma a aumentar sua participação no PIB total. Contudo, o crescimento do Nordeste está de certa forma relacionado com a dinâmica do Sudeste e, portanto, se esta Região entrar em recessão, o crescimento do Nordeste tenderá a perder força e, vice-versa.

Para Araujo (2000), isto ocorre devido o Nordeste se caracterizar por relações de dependência e complementaridade. Dependência em relação a crédito, mercado, insumos e equipamentos. E, complementaridade devido a sua função de fornecedor de matérias-primas à indústria do Sudeste, já que grande parte dos industriais instalados no Nordeste eram industriais do Sudeste que estavam aproveitando os incentivos do 34/18 FINOR e o baixo custo da mão de obra na Região. Essas duas características reduziram significativamente os efeitos de encadeamentos e de transbordamentos na Região.

O resultado desses empresários industriais do Sudeste na região Nordeste teve reflexo sobre a balança comercial da Região, gerando a perda tanto do mercado interno como do mercado externo. Ao mesmo tempo em que a modernização do sistema de transportes possibilitou novos mercados para o Nordeste, esta

também possibilitou o acesso de outras regiões ao mercado nordestino. Porém, a capacidade de competição do Nordeste era reduzida em relação ao Sudeste o que se traduziu em déficit na balança comercial e perda de mercado.

Portanto, mesmo depois da implementação da Sudene, o Nordeste continua, apesar de maior, tendo uma participação marginal na base industrial do País. A participação da indústria nordestina na indústria nacional segue uma trajetória declinante no período em questão. Contudo, isto não se deve à redução da produção absoluta da indústria no Nordeste, mas ao crescimento superior do PIB industrial nacional. A participação do PIB industrial nordestino se reduz entre 1939 e 1955, e depois da maturação dos investimentos da Sudene, volta a apresentar crescimento entre 1962 e 1965. No entanto, o valor adicionado da indústria segue uma trajetória, com algumas inflexões, de crescimento expressivo. Portanto, a redução da participação industrial nordestina se deve ao crescimento da produção industrial nacional ser superior ao crescimento apresentado pela indústria no Nordeste e, não a sua redução absoluta.

Celso Furtado (1984) argumenta que apesar de não existir no período 1960-70 relação direta entre crescimento e desenvolvimento, uma vez que o crescimento não foi acompanhado por uma evolução positiva dos indicadores sociais, sendo o Nordeste um exemplo de mau desenvolvimento, houve poucas regiões periféricas que apresentaram taxas de crescimento tão elevadas ou que tenham conhecido um processo de industrialização tão intenso por duas décadas como o apresentado no Nordeste.

Entre 1950 e 1970 o Sudeste apresentou crescimento da participação de 4%, o Sul perdeu participação (13%) e o Nordeste segue a mesma tendência, perdendo participação correspondente a mais de 20%, o Norte e o Centro-Oeste ganharam cerca de 60% e 12% respectivamente. No entanto, estas últimas duas regiões juntas não correspondiam mais de 2% da indústria nacional em 1970. Nesse ano, o Sudeste concentrava cerca de 79% da indústria nacional, seguido pela região Sul com 12% e o Nordeste com cerca de 7%. As regiões Norte e Centro-oeste concentravam 1,1% e 0,9%, respectivamente.

No que diz respeito à participação da renda, a evolução nordestina é crescente desde o início da década de 50, tanto em termos absolutos como relativos, sobretudo devido à implementação de infraestruturas, principalmente em transportes e energia.

O aumento da renda nordestina aliado ao baixo crescimento populacional da região provocou também a melhora relevante no PIB *per capita* do Nordeste. Fato agravado pelas emigrações dessa região em direção à região Sudeste, gerando efeitos inversos nas

⁹ Vide Goodman e Cavalcanti (1974) para uma análise dos resultados dos incentivos à indústria no Nordeste.

duas regiões. Enquanto a renda *per capita* do Nordeste aumentava pela queda no crescimento populacional, a taxa de crescimento da renda *per capita* do Sudeste era reduzida pelas emigrações nordestinas. Ocorrendo assim, uma espécie de convergência entre essas regiões em virtude do fluxo migratório.

Em 1970, os formuladores de política econômica iniciam um processo de desconcentração regional apoiado pelo “milagre econômico” e através dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A estratégia de integração da indústria nacional com investimentos pesados, sobretudo das estatais, ampliou a produção de bens intermediários e bens de capital, gerando externalidades positivas sobre as demais regiões do País, uma vez que esta estratégia dependia de recursos naturais presentes nestas regiões. Fator importante neste processo de desconcentração da renda se deve também à expansão do setor terciário, derivado tanto da expansão dos investimentos industriais como da expansão da fronteira agrícola, sendo notável já na metade dos anos 1970. Sendo esses efeitos do II PND também sentidos nos anos 1980, pela maturação de seus investimentos, a taxa de crescimento do período anterior se manteve.

Conforme aponta Guimarães (1998), enquanto o Brasil apresentava uma taxa média de crescimento em torno de 10% no período 1970-75, o Nordeste crescia à taxa média de 9,4%, enquanto o Sudeste crescia a uma taxa de 11,5%, no mesmo período. Por outro lado, no período de declínio dos anos dourados, 1975-85, o Brasil apresentava crescimento médio de 6,5%, o Nordeste 8% e o Sudeste cerca de 6%.

No final da década de 1970 e meados da década de 1980, as políticas regionais perdem fôlego e no final dos anos 1980 sai de cena para a entrada de políticas globais, como o controle inflacionário, combate ao déficit fiscal, equacionamento da dívida pública etc. Portanto, o processo de desconcentração da atividade econômica perde força nesse período. A política desenvolvimentista do período militar é substituída pela política neoliberal, adiando por mais de uma década a continuidade do processo de desconcentração da atividade e da renda nacional, gerando atraso no desenvolvimento das regiões periféricas (CANO, 1998; SIMÕES, 2003).

3 Inflexão da desconcentração e heterogeneidade intrarregional: 1985-2002.

O período 1950-70 ficou marcado pelo crescimento expressivo estimulado pelo Estado, onde o Sudeste, principalmente São Paulo, crescia a taxas maiores que a nacional e, portanto, gerando concentração. No entanto, o período seguinte, 1970-1985, resto da

economia também cresceu rebocado pela região mais desenvolvida do País, uma vez que a economia brasileira já se encontrava praticamente integralizada, contribuindo para um intenso processo de desconcentração.

Nas duas décadas seguintes ocorreram mudanças significativas no que diz respeito ao papel do Estado, como promotor do desenvolvimento regional, que agravaram a heterogeneidade entre as regiões e sustentaram, em menor medida, o processo de desconcentração. Primeiro, com a crise da dívida nos anos 1980; segundo, as políticas neoliberais dos anos 1990 deixaram os estados brasileiros à margem de uma “guerra fiscal”, cujos incentivos são isenções do ICMS¹⁰, em que se observou a sangria dos recursos públicos em prol de empresas privadas, isto é, recursos públicos transformados em lucros privados. Terceiro, a abertura comercial realizada ainda no governo Collor teve um caráter regional diferenciado.

Na década de 1980, saem de cena os estímulos às políticas regionais e entram os estímulos à exportação. Em meio à crise da dívida, quando o governo buscava obter superávits comerciais a qualquer custo, o Nordeste se fez presente. As exportações do Nordeste cresceram significativamente nesse período acompanhando a tendência nacional, destacando-se os estados da Bahia, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Ceará. Ocorreu também a tendência de mudança da pauta de exportação da Região, em que os bens básicos perderam espaços para os bens intermediários.

O processo de desconcentração continuou nos anos 1980, apesar da redução dos investimentos e da ausência do governo nas políticas regionais. Como havia a necessidade de obter superávits comerciais, os poucos investimentos se concentraram nos bens intensivos em recursos naturais, o que contribuiu para dar continuidade à desconcentração regional, aliado à maturação dos investimentos do II PND. Portanto, essa desconcentração ocorria via ajuste da economia brasileira às condições internacionais, e não via investimento industrial. Assim, as regiões com atividades ligadas à demanda externa, levaram vantagens em relação às demais regiões, de modo a gerar maior crescimento para algumas sub-regiões enquanto outras continuaram estagnadas.

Araujo (2000) destaca que as particularidades das estruturas produtivas de cada região brasileira, permitiu ao Nordeste sofrer pouco os efeitos da crise dos anos 80, uma vez que a crise atingiu mais o setor industrial, sobretudo, os segmentos de bens de capital e bens de consumo duráveis. Segmentos com pouca presença no Nordeste. Portanto, ao se especializar

¹⁰ Principal imposto sobre o valor adicionado de competência estadual.

mais na produção de bens intermediários, a indústria recentemente instalada na Região resistiu melhor a esse período de crise.

Em períodos de crises, as atividades industriais mais intensivas em tecnologia, como as presentes no Sudeste, sofrem perdas maiores em relação às atividades industriais com pouca tecnologia, como as presentes nas demais regiões. Portanto, o processo de desconcentração ocorre não pelo crescimento das regiões periféricas ser maior que a do Sudeste ou por maiores investimentos, mas devido à redução do crescimento desta última região ser maior que a redução do crescimento das demais regiões, o que se traduz na visão de Cano (1998) numa desconcentração meramente “estatística”. Portanto, os estímulos às exportações e o decréscimo maior no Sudeste em relação às outras regiões, contribuíram para desconcentração industrial e da renda na primeira metade da década de 1980.

Na década seguinte, a ausência do governo em termos de política regional torna-se ainda mais dramático. Os anos 1990, podem ser caracterizados como um segundo ponto de inflexão do crescimento dentro do período 1985-2000 e, portanto, do processo de desconcentração da atividade. A política desenvolvimentista em vigor há mais de 30 anos é substituída pela política neoliberal.

As decisões dominantes na década de 1990 tendem a ser as de mercado, dado à crise do Estado, as novas orientações governamentais e a indefinição e atomização que têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. Diante disso, o movimento de desconcentração do desenvolvimento em direção às regiões menos desenvolvidas tende a ser no mínimo interrompido (ARAÚJO, 2000).

Para Mattos e Martignovi (2012), não apenas o modelo de política econômica mudou, mas também a política de desenvolvimento industrial foi alterada nos anos 1990, definindo um novo padrão locacional da atividade produtiva e de novos investimentos baseados em processos de reestruturação produtiva e administrativa das empresas, valorização cambial, juros elevados, mudanças tecnológicas poupadoras de mão de obra, necessidade de transportes, tecnologia da informação, proximidades com centros de excelência em pesquisa e novas tecnologias, entre outros fatores¹¹.

O abandono do Estado pelas políticas regionais na era neoliberal dinamizou ainda mais as “áreas competitivas”, uma vez que a lógica agora é da eficiência

competitiva, provocando o agravamento da guerra fiscal na atração dos investimentos entre os estados e gerando um efeito deletério sobre as contas públicas. Todavia, a decisão de investimento leva em consideração outros fatores além dos incentivos fiscais tais como: logística, estrutura de custos, disponibilidade de mão de obra qualificada, acesso a mercados consumidores e fornecedores, disponibilidade de serviços públicos etc. Portanto, quanto menos provida for a Região desses fatores maiores terão que ser os incentivos fiscais para compensar os riscos envolvidos do investimento, elevando o custo fiscal da operação e, assim, o custo social. Diante disso, são os estados mais ricos os principais vencedores da guerra fiscal, agravando as disparidades regionais¹².

Contudo, alguns autores defendem que essas políticas foram responsáveis por dar continuidade ao crescimento de alguns estados do Nordeste na década de 1990 (SOARES et al., 2007; ROCHA et al., 2006).

Em Lima e Policarpo Lima (2010), encontra-se uma avaliação dos principais programas estaduais do Nordeste que teve por base os incentivos fiscais no período 1995-2005, como o Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX; Lei de Incentivos Fiscais do Piauí – Lei nº 4.859, de 27 de Agosto de 1996; Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte – PROADI; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba – FAIN; Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE; Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas – PRODESIN; Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial – PSDI; Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE. Emprego gerado, investimento realizado, interiorização da indústria e adensamento das cadeias produtivas foram os principais critérios utilizados pelos autores na avaliação. Em suma, na avaliação dos autores, os programas estaduais não foram capazes de alterar significativamente a dinâmica local, tornando-se necessária a adoção de medidas de caráter mais duradouro e estrutural, no sentido de estimular as áreas menos competitivas da Região e, assim, gerando um ambiente econômico e institucional mais favorável ao desenvolvimento de atividades produtivas.

Quanto à abertura comercial diferenciada, observa-se que, em 1994, os bens duráveis tinham 25,7% de proteção tarifária, os bens de capital 21% e os bens

¹¹ Essa mudança locacional provocou o que Diniz (1993) chama de desconcentração concentradora ou desenvolvimento poligonal, devido à desconcentração da renda ocorrer em áreas próximas ao estado de São Paulo. Portanto, desconcentrando em relação a São Paulo, mas concentrando no seu entorno.

¹² A guerra fiscal é vista sob diversas formas. Alguns enfatizam seu caráter negativo, como Varsano (1997), Diniz (2001), e Dulci (2002). Outros enfatizam seu aspecto de política alternativa na ausência de políticas regionais, como Prado (2000).

intermediários 13,1%. A proteção tarifária para os produtos não duráveis, como agrícolas e manufaturados eram de 8,6% e 15,8%, respectivamente. Desta estrutura tarifária, pode-se concluir que as atividades localizadas no Nordeste possuem menor nível de proteção em relação ao Sudeste e, portanto, sofrem a concorrência mais severa dos produtos importados (LIMA, 1998).

Não obstante, a abertura comercial também provocou perdas para o Sudeste. O aumento das importações, em decorrência da abertura comercial combinado com o câmbio valorizado após a adoção do Plano Real, contribuiu para reduzir a competitividade dos produtos da indústria do Sudeste e, portanto, gerando perdas para sua indústria. Não apenas o Sudeste sofreu esses impactos negativos, mas as demais regiões cujo grau de industrialização se encontrava avançado, como o Sul. Esses dois fatores, ao provocar perdas expressivas para a indústria nacional, geraram a perda da participação do emprego industrial no emprego total e, aliados com o crescimento do setor terciário, têm levado alguns economistas a falar em desindustrialização¹³. O fato é que a indústria nacional competitiva em preços perde muito, sobretudo devido à valorização cambial, mas também inibe novos investimentos e/ou contrai investimentos que se encontram em curso, o que contribui para uma mera desconcentração da produção industrial de caráter “estatístico”.

Essas mudanças (crise da dívida, guerra fiscal e abertura diferenciada) causaram a inflexão no processo de desconcentração regional no Brasil, agravando a tendência de heterogeneidade regional. Pacheco (1998) discorda da inflexão da desconcentração, mas aceita a hipótese de heterogeneidade do espaço nacional, que segundo o autor se deve em razão do novo papel do Estado e do surgimento de pequenas “ilhas de prosperidade”, mesmo no contexto de estagnação da economia nacional. De acordo com o autor, as atividades foram marcadas pela especialização e complementaridade, aumentando os investimentos de algumas ilhas de prosperidade e, portanto provocando a maior heterogeneidade da estrutura produtiva, surgindo os chamados polos dinâmicos, como por exemplo, os polos na Zona Franca de Manaus, mineração no Pará, química e têxtil no Nordeste.

Araujo (2000) corrobora com a hipótese de heterogeneidade de Pacheco. O Estado e a ação privada contribuíram para a maior heterogeneidade regional e intrarregional. No Nordeste, por exemplo, encontram-se áreas modernas, dinâmicas convivendo com áreas atrasadas, estagnadas, cujas mudanças ocorrem de forma seletiva. Entre as primeiras, podem-se citar os polos petroquímicos na Bahia, o têxtil e de confecções

no Ceará, o agroindustrial em Pernambuco, de fruticultura no Rio Grande do Norte entre outros. Entre as áreas ditas estagnadas, destacam-se as zonas cacauíferas, canavieiras e o sertão Semiárido.

Guimarães (1997) mostra que a maior heterogeneidade na região Nordeste se deve ao processo de homogeneização. A integração produtiva do Nordeste ao restante do País criou e consolidou os polos, os complexos e as áreas dinâmicas dentro de um contexto mais geral, no qual áreas dinâmicas coexistem com grandes sub-regiões estagnadas como o Semiárido e a Zona da Mata.

No período entre 1985 e 2001, houve forte crescimento do PIB nordestino, passando de R\$ 84 bilhões para R\$ 125,8 bilhões, um crescimento de mais de 49% nesses 16 anos. Esse crescimento foi acompanhado pela transformação da estrutura produtiva. A agropecuária que representava 23,1% da riqueza do Nordeste reduziu-se para 9,7% em 2001. A indústria salta de 17,1% do PIB regional para 32,9% em 2001. Enquanto o setor de serviços cresceu de 59,8% para 57,4%, uma queda de 58% e 4% na agropecuária e no setor de serviços, respectivamente no mesmo período. E crescimento de 89% na indústria.

Em suma, a trajetória de crescimento nos 51 anos estudados até aqui foi de grande dinamismo entre 1950 e 1970 e declínio desde então. Contudo, o que se tem de dinâmico no Nordeste são as áreas metropolitanas, os polos de irrigação e cerrados. O resto tem sido relativamente estático, estagnado ou em declínio, sobretudo o Semiárido (GOMES; VERGOLINO, 1995).

Além disso, o crescimento econômico apresentado nessas três décadas, não foi acompanhado pela melhora dos indicadores sociais, como distribuição de renda, desconcentração da terra, índice de desenvolvimento humano, esperança de vida, mortalidade infantil, alfabetização entre outros, mantendo-se inclusive abaixo da média nacional.

Por outro lado, a década seguinte se caracteriza pela volta do Estado, atuando no planejamento de políticas regionais e setoriais, de forma a reduzir as desigualdades de renda, possibilitando uma melhora razoável nas condições de vida da população, sobretudo a nordestina.

4 Desconcentração na última década: 2002-2009¹⁴

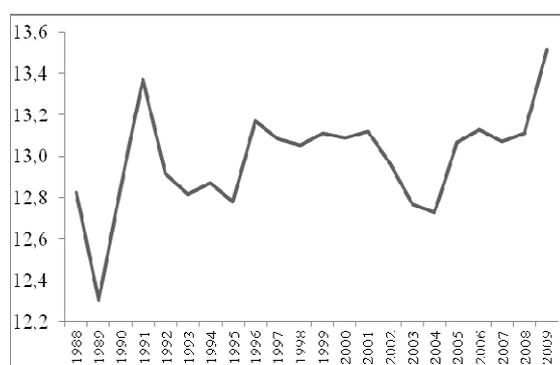
Os anos 2000 são marcados pela volta do planejamento regional na economia brasileira, sobretudo

¹³ Vide Gonçalves, 2000; Marquetti, 2002.

¹⁴ Infelizmente a década em análise vai até 2009 devido à falta de dados para os anos seguintes.

de 2006 em diante. Ao contrário do período 1988 a 2001, em que predominaram as políticas neoliberais, o período 2002-2009 ficou conhecido como a volta do desenvolvimento, isto é, pelo novo desenvolvimentismo¹⁵. Destacam-se três períodos distintos entre o período neoliberal e o novo desenvolvimentista. Primeiro, entre 1988 e 1995 verifica-se diminuição acentuada da participação do Nordeste no PIB total. No período 1996-2002 se mantém praticamente estável, seguido de perda nos dois anos seguintes. No entanto, desde 2005 a economia nordestina tem se recuperado, alcançando em 2009 sua maior participação desde 1986, cerca de 13,5%. Contudo, esse crescimento só não foi maior devido à crise financeira que atingiu o País nesses últimos dois anos (gráfico 1).

Gráfico 1 – Participação no PIB: Nordeste, 1988-2009



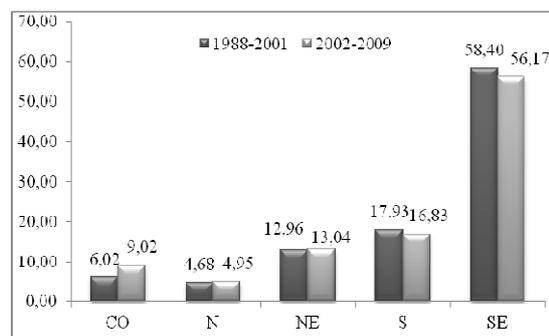
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Nos dois primeiros períodos, o País sofreu pelos menos três grandes crises por contágio, México, 1995; Ásia, 1997 e Rússia em 1998, além da mudança cambial em 1999 e da desaceleração, em 2000, no crescimento dos EUA e Argentina. No terceiro, o Brasil passa apenas por uma única grande crise, em 2008-2009. Essas crises afetaram principalmente o Sudeste, impedindo que as demais regiões tivessem desempenho melhor¹⁶.

Assim, no período novo desenvolvimentista o processo de desconcentração foi mais intenso, não apenas no Nordeste, mas também nas demais regiões. Enquanto o Sudeste perde mais de 2% e o Sul mais de 1% de participação média na última década, o Norte e, principalmente o Centro-Oeste aumentam suas participações, apresentando esta última com crescimento de 50% em relação ao período neoliberal (Gráfico 2). A disponibilidade de terras para o desenvolvimento da agricultura e a introdução de usinas para beneficia-

mento da produção de cana-de-açúcar são fatores que podem explicar o aumento da participação no PIB brasileiro destas duas últimas regiões. Em 2009, a participação regional no PIB era: Centro-Oeste (9,6%), Norte (5%), Nordeste (13,5%), Sul (16,5%) e Sudeste com 55%.

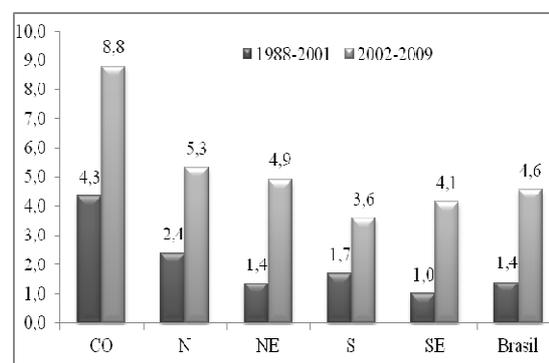
Gráfico 2 – Participação média no PIB: regiões, 1988-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Essa evolução da desconcentração da renda no Brasil se deve ao crescimento do PIB regional acima do PIB total. Como pode ser observado pelo gráfico 3, no período neoliberal apenas as regiões Centro-Oeste, Norte e Sul cresceram acima do PIB brasileiro e, portanto, apenas essas regiões aumentaram suas participações na renda nacional, com as demais regiões perdendo participação. Por outro lado, no período novo desenvolvimentista, observa-se um melhor desempenho, com destaque para Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Gráfico 3 – Taxa de Crescimento média do PIB: regiões, 1988-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

¹⁵ Vide Carneiro (2012).

¹⁶ Embora as regiões tenham se industrializado, o Sudeste continua sendo a locomotiva da economia brasileira.

Esse período é caracterizado por elevado crescimento da economia brasileira e, portanto, essa melhora relativa do Nordeste ocorreu num cenário favorável à economia e não no contexto de desaceleração dos centros dinâmicos do País, como na década de 1980.

Ao se analisar as taxas de crescimento do PIB *per capita* regional, observa-se que o período de maior desconcentração foi o que está se chamando de novo desenvolvimentismo, ou seja, 2002-2009.

No período 1985-1989, a única região que apresentou redução no crescimento foi o Nordeste. Nessa década, as políticas regionais desaparecem, a crise da dívida, a inflação e o saldo comercial tornam-se as principais preocupações do Estado. Em síntese, o Sudeste parou de crescer, conseqüentemente, o Nordeste também. A guerra fiscal entre os estados se mostra também perversa para o Nordeste. Na busca por maior lucratividade, os empresários buscam regiões que lhes beneficiem com maior isenção fiscal e regiões providas de infraestrutura. Portanto, dentro dessa nova lógica locacional, o Nordeste leva grande desvantagem nessa disputa e, conseqüentemente perdendo participação no PIB total.

Na década seguinte, período neoliberal, o descaso pela política regional é ainda maior. O Nordeste continua apresentando crescimento negativo, sendo agora acompanhado pelo Sudeste e Norte. O Centro-Oeste e o Sul são as únicas regiões a apresentar crescimento, 1,1% e 0,2%, respectivamente.

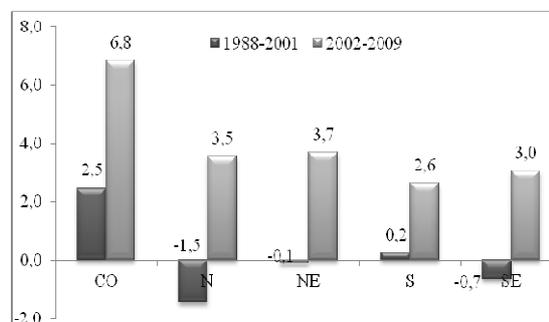
No período novo desenvolvimentista, as políticas regionais voltam a ganhar destaque, gerando um processo de desconcentração mais intenso, como pode ser observado no gráfico 4. O Centro-Oeste alcança níveis de renda *per capita* superior ao Sudeste (em 2009 a renda *per capita* do Centro-Oeste era de R\$ 10,8 contra R\$ 10,7 do Sudeste, em mil reais de 2000) com um crescimento médio de 6,8% no período, entretanto, a população do Sudeste é seis vezes maior que a do Centro-Oeste. O Nordeste também se destaca, sendo a segunda região com maior crescimento 3,7%. Em seguida aparece o Norte, 3,5% e o Sudeste com 3%.

A melhora do cenário externo aliado à estabilidade da economia proporcionou ao governo espaços para políticas que promovessem o desenvolvimento, sobretudo depois de 2005 quando o País se livrou das imposições do FMI.

Carvalho (2008) e Araujo (2007) argumentam que o crescimento da região Nordeste no período recente seria resultado também da ação privada, gerando taxas de crescimentos expressivas para todos os estados da Região. Esse crescimento também estaria ocorrendo com o aumento da renda dos segmentos mais pobres, contribuindo para o aumento do consumo,

uma vez que esses segmentos possuem baixa propensão a poupar.

Gráfico 4 – Taxa de Crescimento média da renda *per capita*: regiões, 1988-2009



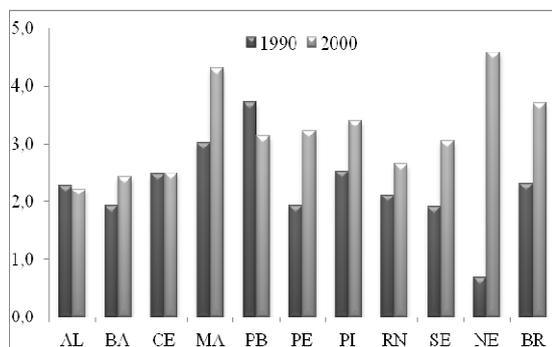
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Não obstante, o investimento privado em grande parte é induzido pelo investimento público e por expectativas de rentabilidade, de modo que se a economia for bem, maior será a expectativa de lucratividade e, portanto, maior será o investimento realizado, proporcionando maiores taxas de crescimento para a economia.

O Nordeste na década de 1990 apresentou medíocre taxa de crescimento média do PIB em relação à apresentada pela economia brasileira (0,7% contra 2,3%). Em termos estaduais (gráfico 5), Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe seguiram a mesma tendência. Por outro lado, entre 2000-2009 apenas o Maranhão conseguiu crescer acima da taxa nacional (3,7%). Entretanto, praticamente todos os estados apresentaram crescimento superior em relação à década passada, inclusive superior à nacional do mesmo período, contribuindo para que a taxa de crescimento da Região fosse superior a nacional dos anos 2000.

Portanto, a produção no Nordeste ainda é muito concentrada em poucos estados, configurando polos de crescimento e desenvolvimento em três estados: Bahia, Pernambuco e Ceará. Contudo, o crescimento apresentado por estados com pouca representatividade no PIB regional configura polos de crescimento com tendência de se tornarem polos de desenvolvimento no futuro, como: Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte.

O crescimento do PIB *per capita* também apresentou crescimento significativo em termos estaduais (gráfico 6). No período 1988-2001, a renda *per capita* praticamente não se alterou. Apenas a Paraíba conseguiu crescer 1,6% e Alagoas que decresceu 1,9% em média. No período seguinte, 2002-2009, a renda *per*

Gráfico 5 – Taxa média de crescimento do PIB: estados, Nordeste e Brasil: 1990-2009

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Essas taxas maiores de crescimento se refletiram nas participações no PIB regional (tabela 1). Os

Tabela 1 – Participação no PIB Nordeste: Estados, 1980-2009

Estado/Ano	1980	1985	1988	1990	1995	2000	2005	2009
Alagoas	5,5	6,1	5,3	5,5	4,9	4,9	5,0	4,9
Bahia	36,2	37,9	37,3	34,9	32,4	33,4	32,4	31,3
Ceará	12,9	12,2	12,6	12,6	15,1	14,4	14,6	15,0
Maranhão	7,1	5,3	6,0	6,2	6,1	6,4	9,0	9,1
Paraíba	5,5	5,1	5,4	6,6	6,4	6,4	6,0	6,6
Pernambuco	21,2	18,6	20,4	20,7	21,1	20,2	17,8	17,9
Piauí	3,1	2,8	2,9	3,5	3,8	3,7	4,0	4,3
Rio Grande do Norte	5,3	5,5	5,3	5,6	5,7	6,4	6,4	6,4
Sergipe	3,3	6,5	4,9	4,5	4,3	4,1	4,8	4,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

capita cresce exponencialmente, com todos os estados crescendo acima de 3%. Com destaque para Paraíba (6,2%), Maranhão (5,7%) e Rio Grande do Norte (5,3%).

Esse crescimento da renda *per capita* não foi maior devido ao fenômeno inverso que ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, conhecido como “migração de retorno”. Grande parte dos nordestinos que havia saído de suas terras em busca de novas oportunidades no Sudeste, nas décadas anteriores, retornou devido às melhores condições de vida no Nordeste. Assim, mesmo com o aumento da população, a renda *per capita* cresceu nos estados nordestinos.

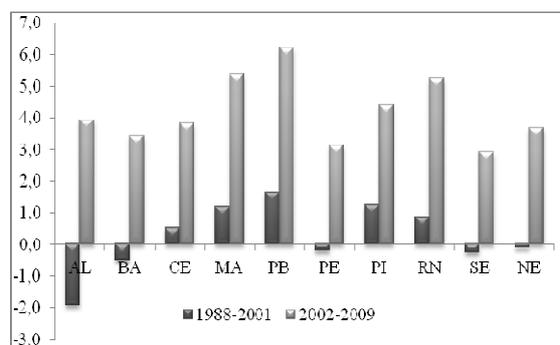
Portanto, diferente das décadas de 1980 e 1990, quando o processo de desconcentração ocorreu de forma apenas estatística, a desconcentração nessa última década merece algumas qualificações. Primeiro, a

principais estados com maior participação no PIB nordestino são: Bahia (31%), Pernambuco (17,9%) e Ceará (15%). Esses três estados concentram juntos cerca de 64% do PIB nordestino, sendo seguido por Maranhão (9,1%), Paraíba (6,6%), Rio Grande do Norte (6,4%), Alagoas (4,9%), Sergipe (4,5%) e Piauí (4,3%). Entretanto, os estados com menor dinamismo apresentaram tendência de crescimento maior em relação aos dois principais estados, refletindo no aumento de suas participações no PIB nordestino e, consequentemente na convergência entre as rendas. O crescimento do Maranhão e do Piauí pode ser explicado pela ocupação da soja¹⁷, *commodity* que se valorizou nos últimos anos. Entre os três principais estados, o Ceará é o único a apresentar aumento da participação (de 12,9% em 1980 para 15% em 2009), certamente devido à melhora de sua infraestrutura nas duas últimas décadas.

desconcentração da produção industrial realmente ocorreu, porém somente em relação às regiões Centro-Oeste e Norte. O Centro-Oeste que havia apresentado uma produção com valor correspondente a R\$ 13,7 bilhões em 2000 passou para R\$ 20,5 bilhões em 2009. O Norte passou de R\$ 18,5 bilhões para R\$ 19,3 bilhões no mesmo período. Segundo, a desconcentração da produção industrial em relação à região Nordeste é mais uma vez de caráter estatístico. O valor da produção nesta Região cai de R\$ 47,3 bilhões em 2000 para R\$ 44 bilhões em 2009. Enquanto o valor da produção do Sul e Sudeste cai de R\$ 76,9 e R\$ 254,6 bilhões para R\$ 67,2 e R\$ 210,6 bilhões no mesmo perí-

¹⁷ Além disso, Silva (2013a) mostra que o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel aumentou a demanda pela soja, contribuindo para o crescimento dos estados produtores.

Gráfico 6 – Taxa de crescimento do PIB per capita (média): Estados, Nordeste 1988-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Tabela 2 – Participação da Indústria: Regiões, 1950-2009

Região	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2009
Centro-Oeste	0,6	0,7	0,9	2,2	2,2	3,3	5,7
Norte	0,9	1,9	1,1	3,2	4,1	4,5	5,3
Nordeste	8,9	8,0	7,0	9,3	10,5	11,5	12,2
Sul	13,7	11,9	12,0	16,2	19,1	18,7	18,6
Sudeste	76,0	77,5	79,1	69,0	64,1	61,9	58,2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

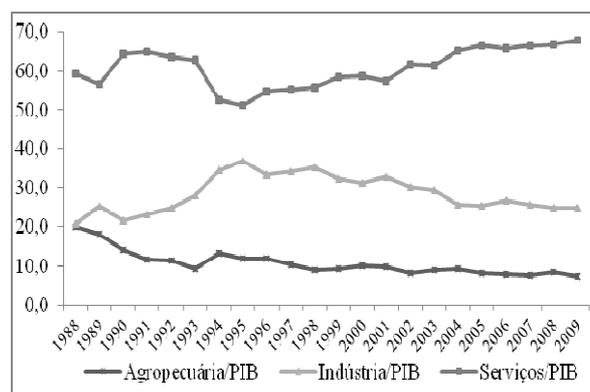
odo, respectivamente. Portanto, a desconcentração da produção realmente ocorre em relação ao Centro-Oeste e o Norte, porém não em relação ao Nordeste.

A participação da indústria no PIB nordestino vem caindo desde 1995, alcançando 24,8% em 2009 (gráfico 7). Entre 1988 e 2009, a participação da agropecuária cai, acumulando uma queda no crescimento de 64% em 21 anos. Representando pouco mais de 7% em 2009. No que diz respeito aos setores industrial e serviços, observam-se trajetórias distintas. Entre 1988-1995, a indústria apresenta crescimento expressivo da participação, cerca de 77%. Contudo, desde este último ano, segue perdendo participação, 32%. Por outro lado, o setor de serviços segue uma trajetória de crescimento da participação no mesmo período, 32%.

Uma das explicações para esse movimento inverso se deve ao processo de desindustrialização que alguns economistas acreditam que está em voga no País desde os anos 1990 provocado pela abertura comercial e financeira excessiva e pela sobrevalorização cambial¹⁸.

O melhor desempenho da economia brasileira também foi acompanhado pela desconcentração da atividade regional em algumas regiões. A desconcentração da atividade industrial é notável nos anos 2000, como pode ser observado na tabela 2. O Centro-Oeste apresentou crescimento de 70% entre 2000-2009, no entanto, ainda concentra 5,7% da indústria nacional em 2009. Semelhante ocorre com o Norte, que apesar de crescer 19% concentra pouco mais de 5%. O Nordeste também é digno de nota, com o crescimento de 6% passou a concentrar pouco mais de 12% da indústria. Contudo, o destaque ficou mesmo para a redução da indústria no Sul e Sudeste. Esta última caiu de 61,9% em 2000 para 58,2% da indústria brasileira em 2009, uma redução, em termos de crescimento da participação de 6%.

Gráfico 7 – Participação no PIB Nordeste: Setores, 1988-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Processo vivido em todas as regiões do País, sobretudo, no Nordeste. De 2000 em diante, todos os estados da região Nordeste seguem perdendo participação industrial em seus respectivos PIBs. Esse processo foi mais intenso nos estados do Rio Grande do Norte, que teve uma redução da participação entre 2000-2009 de 52%, seguido pelo Ceará (36), Piauí e

¹⁸ Vide Palma (2007); Silva (2012b) e Cano (2012).

Maranhão (perda de 35% cada). A Bahia e Pernambuco tiveram uma perda (30% cada). Paraíba e Sergipe tiveram perdas de 27 e 25%, respectivamente¹⁹. Esse processo de desindustrialização mais intenso no Nordeste também foi alimentado pela saída de empresas da região com o fim dos incentivos fiscais concedidos nas últimas duas décadas.

Nas décadas anteriores, em que ocorreu crescimento com desconcentração, o grau de desigualdade na renda se ampliou. Não obstante, o crescimento recente da economia brasileira foi acompanhado pela redução na desigualdade de renda, tanto em termos regionais como estaduais. Observa-se que o índice de Gini segue uma trajetória de declínio significativa nos anos 2000.

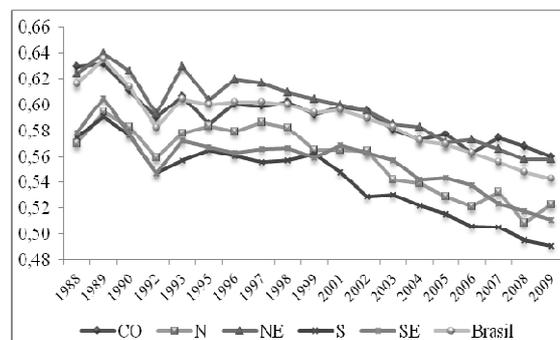
O Gini brasileiro se mantém praticamente estável em 0,60 durante a década de 90. De 2001 em diante o Gini segue em declínio, alcançando em 2009 o menor índice da série histórica, 0,54. Em termos regionais, o grau de desigualdade da renda foi menor nas regiões Sul, Sudeste e Norte, apresentando os menores índices (abaixo do Gini nacional) em 2009, 0,49; 0,51 e 0,52, respectivamente. O Nordeste e o Centro-Oeste continuam sendo as regiões com maior grau de desigualdade de renda (Gini de 0,56 cada). Contudo, observa-se uma tendência, do Nordeste, de convergência ao índice nacional. Porém, ainda distante dos valores apresentados pelo Norte, Sul e Sudeste (gráfico 8).

Os estados da região Nordeste passaram pelo mesmo processo de redução do grau de desigualdade de renda. Os estados que tiveram melhor desempenho entre 1988-2009 foram: o Ceará, Piauí e Bahia. Contudo, os estados com menor grau de desigualdade de renda em 2009 são o Ceará (0,54) e o Maranhão (0,54), próximo ao índice de Gini da economia brasileira. Por outro lado, a renda é mais concentrada nos estados da Paraíba (0,59) e Sergipe (0,58). Alagoas, apesar de ter passado por um processo de redução na desigualdade de renda na década de 1990, em 2009 voltou ao índice (0,57) de 1988 (gráfico 9).

Portanto, embora a desconcentração da atividade industrial em relação ao Nordeste não tenha sido expressiva, a desconcentração da renda foi evidente. O que se traduziu em melhores indicadores sociais. As taxas de extrema pobreza e pobreza que estavam em torno de 31% e 60%, em 2000 foram reduzidas para 15,5% e 39% em 2009, respectivamente. O índice de analfabetismo foi reduzido, os indivíduos com idade entre 10 e 14 anos, a taxa que era de 35% em 1988,

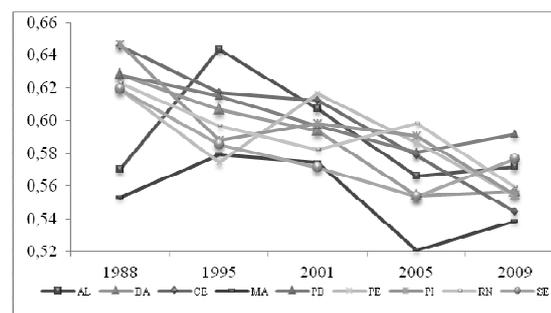
caiu para 6,8% em 2007²⁰. Entre 14 e 17 anos, a queda foi de 22% para 3,6% no mesmo período. Da mesma forma, ocorreu o percentual de pessoas entre 15 e 24 anos, de 23% para 4,7%. De 15 anos acima, a redução foi de 36,5% para 20%.

Gráfico 8 – Índice de Gini: regiões, 1988-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Gráfico 9 – Índice de Gini: Estados do Nordeste, 1980-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Albuquerque (2011) calculou o índice de desenvolvimento Social (IDS) para os estados brasileiros com base nos dados dos censos demográficos e das pesquisas nacionais por amostras de domicílios (PNAD), e constatou melhoras significativas neste indicador²¹ para o período 2000-2010. Apesar de con-

¹⁹ Por outro lado, Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte passaram a ter mais de 70% do PIB derivado do setor terciário.

²⁰ O estado com maior percentual de analfabetismo tanto do Nordeste quanto do país nesse intervalo de idade é o Maranhão com mais de 12%. Em todos os outros intervalos de idade, o estado recordista de analfabetismo continua sendo do Nordeste, Alagoas com 7,6%, 8,4% e 25% (vide Ipeadata, 2013).

²¹ O índice possui cinco componentes com seus respectivos subcomponentes: saúde (esperança de vida ao nascer e taxa de sobrevivência infantil), educação (taxa de alfabetização e escolaridade média da população), trabalho (taxa de atividade e taxa de ocupação), rendimento (PIB *per capita* e coeficiente de igualdade) e habitação (disponibilidade domiciliar de água, energia elétrica, geladeira e televisão). O índice varia de 0 a 10, sendo 10 a situação ideal.

tinuar sendo a região com menor IDS no País, o Nordeste é a região com a maior melhora no IDS. Esta tinha um índice de 5,3 em 2000 e passa para 7,05 em 2010, crescimento de 33%. O Sul continua sendo a região com melhor indicador (8,73). Em termos estaduais, o destaque fica por conta do Maranhão que apresentou crescimento de 44,14%, correspondente ao índice de 6,76. Contudo, os estados com os melhores índices são: Bahia (7,41), Ceará (7,27), Rio Grande do Norte (7,24) e Sergipe (7,15). Dos dez estados com maior crescimento do seu IDS, sete são nordestinos.

Vários fatores podem explicar essa evolução no crescimento do Nordeste, como: políticas de redistribuição de renda, valorização do salário mínimo, aumento do emprego formal, crescimento e diversificação das exportações, aumento do crédito e, por fim, aumento do consumo.

As políticas de redistribuição de renda

O Bolsa Família no Nordeste, em 2009, representa mais de 52% tanto em benefícios quanto em valores do total nacional. O Nordeste tinha em 2004 cerca de 3,3 milhões de benefícios, número quase que dobrado em 2009, cerca de 6,2 milhões, o que representa aproximadamente R\$ 617 milhões. Dentro do Nordeste, os principais estados que estão se beneficiando do Programa são: Bahia (25,4%), Pernambuco (16,2%), Ceará (15,5%) e Maranhão (14,4%). Estes quatro Estados concentram mais de 71% do valor e dos benefícios do Programa, restando para os demais Estados menos de 29%. Entre estes, se destacam Sergipe com apenas 3,7% e Rio Grande do Norte com 5%²².

Valorização do salário mínimo

A valorização do salário mínimo também foi fator importante para o crescimento do Nordeste, uma vez que mais de 62,1% (PNAD/IBGE, 2006) dos trabalhadores nesta região recebem até um salário mínimo. Portanto, qualquer acréscimo real no salário mínimo provoca um aumento no poder de compra em mais da metade dos trabalhadores nordestinos. Assim, o crescimento acumulado de 53,67% entre 2003-2010, foi fundamental para aumentar a dinâmica regional. A valorização cambial ao baratear as importações também tem contribuído para aumentar o poder de compra desses trabalhadores. O aumento do salário mínimo

também serve de referência para o reajuste da previdência, o que contribui para dinamizar municípios conhecidos como “previdenciários”, localizados, sobretudo no Semiárido. Entre 1999 e 2007, foram mais de 1,7 milhão de novos benefícios concedidos, sendo 800 mil destinados para aposentadorias rurais²³.

Aumento do emprego formal

A formalização do emprego na economia brasileira na última década foi expressiva. No Nordeste, esse crescimento foi ainda mais significativo. No período 2003-2008, o crescimento médio do emprego formal no Nordeste foi de 6,3% contra 5,8% da economia brasileira. Crescimento superior inclusive ao da década de 70. Em 2009, o Nordeste já representava 22,8% do emprego formal do País²⁴.

Crescimento e diversificação das exportações

A valorização das *commodities* (soja, fumo, açúcar, cacau, etc.) proporcionou à economia nordestina taxas de crescimento das exportações superiores à média nacional no período 2000-2009. Além disso, nos últimos anos, a pauta de exportação do Nordeste passou por modificações, aumentando a participação dos produtos manufaturados e semi-manufaturados (automotivo, têxtil, petroquímico, calçadista etc.). As indústrias do agronegócio também passaram por transformações estruturais, sobretudo pelo complexo da soja e da fruticultura irrigada localizados nos estados da Bahia, Maranhão e Piauí. Os setores tradicionais da indústria no Nordeste também conseguiram crescer nesses últimos anos, com destaque para setor calçadista e têxtil concentrados nos estados do Ceará, Paraíba, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Norte. Essas transformações condicionaram ao Nordeste obter superávits comerciais a partir de 2003²⁵.

Expansão do crédito maior no Nordeste que no restante do País

Inflação controlada, aumento do emprego formal, aumento da renda, redução dos juros e aumento do crédito consignado são fatores estruturais macroeconômicas que contribuíram para a expansão do crédito no Brasil. Em 2006, o crédito no Nordeste represen-

²² Barros, Poguel & Ulyseia (2006), Silveira Neto & Gonçalves (2007) e Albuquerque (2011).

²³ Vide Araujo e Lima (2010) e Neder e Ribeiro (2010).

²⁴ Vide Macambira & Carleial (2009) e Moretto (2010).

tava 26% do PIB da região. Participação que aumentou para 49% em 2010, crescimento de 88,4% em quatro anos. O destaque ficou para o crédito habitacional, que apresentou crescimento médio anual de 71% no período 2006-2009, acima da média nacional para o mesmo período (46,4%). O Brasil apresentou um crescimento de 59,4% no mesmo período. As principais agências financiadoras foram: o Banco do Nordeste, Banco do Brasil e BNDS²⁶.

Investimento público e privado

O aumento no poder aquisitivo da população nordestina aliada à mão de obra ainda relativamente barata, contribuiu para atrair empresas privadas e ampliação das empresas já existentes, como por exemplo, *Kraft Foods* e Pão de Açúcar. Os investimentos públicos foram realizados, principalmente em infraestrutura, como a construção da rodovia transnordestina, ligando Recife/Porto de Suape a Eliseu Martins, com um braço até Fortaleza/Porto de Pecém e a duplicação da BR 101. Investimentos estes que tendem a aumentar o crescimento e contribuir para o desenvolvimento da Região²⁷.

Aumento do consumo

A combinação entre o crescimento econômico regional, a formalização de 1,8 milhão de trabalhadores, a ampliação das transferências, aumento real do salário mínimo, a queda no valor da cesta básica e a maior facilidade de acesso ao crédito com a entrada dos novos meios financeiros (bancarização, crédito consignado, microcrédito etc.) gerou a recuperação da renda dos assalariados e dos segmentos mais pobres da população e a consequente entrada de milhões de novos consumidores no mercado. O resultado disso é a elevação do consumo popular na região Nordeste nos anos mais recentes. Talvez, esta seja uma das maiores evidências dessa fase do crescimento regional (CARVALHO, 2008). O padrão de consumo do nordestino também mudou. A valorização salarial acima da inflação tem permitido ampliar o consumo para outros produtos e serviços além dos itens de consumo não durável, como por exemplo, celulares e veículos²⁸.

Não obstante, o crescimento no Nordeste foi liderado principalmente pelo consumo, seguido pelo investimentos público e privado. Apesar do processo de desconcentração ter sido significativo no Brasil, como também no Nordeste, é preciso dar continuidade as políticas de desenvolvimento regional e fortalecê-las. A pobreza e miséria, embora tenham sido reduzidas, continuam altas no Nordeste, como também os índices de analfabetismo. Investimento em infraestrutura, sobretudo em transporte, não pode ficar fora da agenda de uma região que queira se desenvolver. Além de gerar emprego, estimula o setor privado a investir e, portanto, aumentando a dinâmica regional e reduzindo a desigualdade de renda.

5 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi mostrar a evolução do processo de desconcentração da renda desde a Sudene ao período mais recente. Depois de quase duas décadas perdidas, o desenvolvimento volta a bater as portas do País, e assim, das regiões atrasadas, como o Nordeste.

Embora, a desconcentração da indústria tenha sido em direção ao Norte e ao Centro-Oeste, o Nordeste conseguiu crescer acima da média brasileira. Os indicadores sociais tiveram significativa evolução. A redução na desigualdade de renda também foi notável, como pode ser visto pela queda do índice de Gini. Todavia, esse desempenho não garante o crescimento e desenvolvimento do Nordeste de forma sustentável para os próximos anos.

Investimentos em infraestrutura e educação são fundamentais para a continuidade dessa evolução apresentada na última década. Diante disso, o governo deve continuar sendo o principal agente na economia. O governo constitui o fator de rompimento do círculo vicioso presente na economia nordestina.

Para isso, será necessário considerar as diferenciações de cada espaço, aproveitando suas potencialidades e resolvendo seus entraves. Cada estado deve realizar estudos que lhe proporcione esse conhecimento, de forma que o gasto público seja o mais eficiente possível. Dentro de um contexto de concorrência acirrada, aumentar a produtividade e políticas setoriais são fundamentais para aumentar a competitividade da região dando possibilidade de competir dentro e fora do mercado nacional. Políticas redistributivas, como o Bolsa Família tem sua importância, mas é preciso estratégias que aumentem o emprego e ao mesmo tempo profissionalizem os trabalhadores, de forma que sua renda aumente.

²⁵ Ablas e Pinto (2009).

²⁶ Vide Banco Central do Brasil (2010); Romero (2007).

²⁷ Vide Paiva e Paiva (2010).

²⁸ O Nordeste é considerado o mercado da vez desde 2008 para celulares, automóveis e motos. A venda de celulares aumentou em mais de 700%; a de motos foi triplicada e a de carros aumentou em mais de 50% no período de 2000 a 2008 (Carvalho, 2008).

Portanto, eficiência competitiva e redução das disparidades sociais, econômicas e humanas são objetivos que devem andar lado a lado na elaboração e implementação de políticas que tenham por objetivo o desenvolvimento sustentável.

Referências

- ABLAS, L. A. Q.; PINTO, R. F. Nordeste brasileiro: crescimento e dinâmica espacial no período 1970-2008. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 04, p. 821-832, out-dez, 2009.
- ALBUQUERQUE, R. **Desenvolvimento social do Brasil: balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2011.
- ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. Aspectos estruturais do mercado de trabalho em contexto recente da economia brasileira: contraponto Nordeste-Sudeste. In: MORTETTO, A. et al. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010.
- ARAÚJO, T. A. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro, Revan.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. Pobreza, desigualdade e mobilidade social: alterações regionais recentes. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, Brasília, p. 105, jan./2010.
- BARROS, P. B.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília, DF: **IPEA**, 2006. V. 1.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo, Hucitec, 1996.
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995**. Campinas: UNICAMP, 1998.
- _____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora da Unesp, 2008.
- _____. **A Desindustrialização no Brasil**. IE/ UNICAMP, jan. 2012 (Texto para Discussão, n. 200).
- CARDOSO, G. A atuação do estado no desenvolvimento recente do Nordeste. João Pessoa; Ed. Universitária, 2007, CNI/Confederação Nacional da Indústria. **Revista Indústria Brasileira**. N. 86. Encarte Especial “Nordeste”. Brasília: CNI, 2008.
- CARNEIRO, R. M. Velhos e Novos desenvolvimentos. **Economia e Sociedade, Campinas**, v. 21, Número Especial; p. 749-778, dez. 2012.
- CARVALHO, C. P. Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento: 2000-2008. In: Encontro nacional de econômica, 36, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2008.
- CEPAL. **Estudio económico de América Latina**, 1949, New York, ONU.
- CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1966.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Novo Economia**, v. 31, n. 11, p. 35-64, set. 1993.
- _____. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Belo Horizonte: **Cedeplar**, 2001. (Texto para Discussão, n. 159). Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br>.
- DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br>.
- FURTADO, C. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 4. N. 3, jul-set., 1984.
- GOMES, G. M.; VERGOLINO, J. R. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1964/1994. Texto para Discussão, n. 372. **IPEA**, maio de 1995.
- GONÇALVES, R. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Ed. Contexto, 2000.
- GOODMAN, D. E.; CAVALCANTI, R. A. Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste, **IPEA**, Rio de Janeiro, 1974.
- GUIMARÃES, L. N. Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, v. 14, n. 2, p. 315-342, jul/dez., 1998.
- _____. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, n. 11 (29), 1997.
- HIRSCHAMAN, A. O. **The strategy of economic development**, New Haven, Yale U.P.
- IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: Janeiro de 2013.
- LIMA, A. C. C.; POLICARPO LIMA, J. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.
- LIMA, J. P. R. A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o nordeste em realce. **Análise Econômica**. Ano 16, n. 29, Mar. 1998. p. 47-66.

- LÖSCH, A. *The economics of location*. New Haven: Yale UP, 1954.
- MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. F. **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2009.
- MARQUETTI, A. "Progresso Técnico, Distribuição e Crescimento na Economia Brasileira: 1955-1998". **Estudos Econômicos**, Vol. 32, N.1.
- MATTOS, F. A. M.; MARTIGNONI, E. M. Novas Tendências do Desenvolvimento Econômico do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 43, n. 02, p. 221-249, abr-jun, 2012.
- MYRDAL, G. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres: Duckworth, 1957. Tradução para português: **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.
- MORETTO, A. et al. **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010.
- NEDER, H. D.; RIBEIRO, R. Os efeitos distributivos do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro e nordestino no período de 2002 a 2007. In: MORETTO, A. et al. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010.
- OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião**, São Paulo, Paz e Terra, 1977.
- PACHECO, C.A. **Fragmentação da nação**, Campinas, UNICAMP, 1998.
- PAIVA, S. C. F.; PAIVA, C. C. Planejamento territorial e investimentos em infraestrutura no Brasil: uma discussão sobre as ações do PAC e as diretrizes do estudo da dimensão territorial. In: Congresso luso-brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Sustentável, 4., 2010, Algarve. **Anais...** Algarve, 2010.
- PALMA, G. "Four Sources of De-Industrialization and a New Concept of the Dutch Disease". In: Ocampo, J.A. **Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability**. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- PERROUX, F. **Economia do Século XX**, Lisboa, Herder, 1967.
- PNAD/IBGE. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/brasilpnad2006.pdf> >. Acesso em: Janeiro de 2013.
- PRADO, S. R. R. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. IE-Unicamp/SP, **Revista Economia e Sociedade**, vol. 13, 2000.
- ROCHA, A. G. T.; AMARAL FILHO, J.; MELO, M. A. C. As políticas de incentivos fiscais dos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco: algumas evidências institucionais. In: BERNAL, M. C. C. (Coord.). **A economia do Nordeste na fase contemporânea**. Fortaleza: BNB; UFC edições, 2006. (Coleção Livro Acadêmico).
- ROMERO, J. P. (2007). **Os impactos do crédito no desenvolvimento regional**: uma análise dos diferentes tipos de banco que integram o sistema financeiro brasileiro (2001-2006). Disponível em: www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/.../os-impactos-do-credito.pdf. Acesso em: 01/02/2013.
- SILVA, J. A. Avaliação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no Brasil – PNPB. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 22, p. 18-31, 2013a.
- _____. Deindustrialization and dutch disease: the case of Brazil. In: INTERNATIONAL CONFERENCE TRANSNATIONAL CORPORATIONS: Challenges and Opportunities in Brazil, 2013, Maringá. **Anais...** Maringá: UEM, 2013b. p. 155-168.
- SILVEIRA NETO, R. M.; GONÇALVES, M. B. C. Mercado de trabalho, transferência de renda e evolução da desigualdade de renda no Nordeste do Brasil. In: XII Encontro Regional de Economia– Anpec Nordeste, 2007, Fortaleza. **Anais do XII Encontro Regional de Economia**, 2007.
- SIMÕES, A. Descentralização federativa e "desenvolvimento" fragmentado: uma análise dos incentivos a atração de atividades econômicas nos municípios das regiões Sul e Nordeste. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 5., 2003, Recife. **Anais...** Recife, 2003.
- SOARES, F. A.; SANTOS, S. M.; TENÓRIO, J. N. B.; FRAGOSO, S. N. Interiorização e reestruturação da indústria do Ceará no final do século XX. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 86-102, jan./mar. 2007.
- SOUSA, F. J. P. Evolução das disparidades regionais no Brasil 1950-2008: análise com base no GTDN. In: MORETTO et al. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2010.
- VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (**Texto para Discussão**, n. 500). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.
- VON THÜNEN J. H. *Die isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Pergamon Press, New York. English translation by Wartenberg CM in 1966, P.G. Hall, editor.

WEBBER, A. *Theory of the localization of industries*.
University of Chicago, Chicago, 1929.