

Desenvolvimento Regional no Brasil, hoje: longa crise e perda de instrumentos de atuação¹

Aristides Monteiro Neto²

RESUMO

O artigo traz evidências de que as proposições reformistas para economia brasileira nos anos 90 centradas em abertura comercial e financeira, privatizações de empresas públicas e redução do papel do Estado levaram ao enfraquecimento da trajetória de redução de desigualdades inter-regionais e à manutenção de um quadro de baixo crescimento do PIB per capita nas regiões vis-à-vis às taxas vigentes durante a fase desenvolvimentista. As restrições à atuação governamental, modo geral, resultaram, de um lado, em drástica queda do investimento público como proporção dos PIBs regionais e, de outro, em impedimentos à expansão do crédito público ao setor privado. Ao final da década, instrumentos clássicos da política regional – fundos constitucionais e fiscais – perderam importância no conjunto dos (parcos) recursos disponíveis relativamente aos montantes geridos por instituições, como o BNDES, que não têm como objetivo específico a dimensão regional do desenvolvimento.

Indicação de Sub-área:

Economia, espaço e urbanização

¹ Este trabalho é tributário da discussão – sobre o padrão de intervenção estatal na questão regional brasileira consolidado ao longo da década de 1990 – desenvolvida em minha tese de doutoramento defendida no Instituto de Economia da Unicamp/SP, em dezembro de 2005, sob o título “Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90”.

² Técnico da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos/DIRUR do IPEA em Brasília, DF. E-mail: aristides.monteiro@ipea.gov.br.

1 - Introdução

Em meados dos anos 90, em face da possibilidade de se efetivar um período sustentado de crescimento no país por conta da implementação do Plano Real (Governo FHC), pesquisadores dos problemas regionais no Brasil viram, com base em investigação da dinâmica dos desequilíbrios regionais prevalecentes até então, que “*nem concentração, nem contínua polarização*” (Diniz, 1993), “*inflexão do processo de desconcentração*” Cano (1995) e “*esgotamento do processo de desconcentração*” (Guimarães Neto, 1997) eram os resultados mais factíveis para uma leitura dos dados disponíveis até aquele momento. Esses diagnósticos surgiam como muito desapontadores para muitos dos estudiosos e para formuladores de políticas públicas, pois indicavam que as disparidades regionais no Brasil tinham estacionado num nível ainda muito alto, em que pese a trajetória de descenso que se verificou entre 1970-1985.

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

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

Ademais, deixada a questão da determinação da localização espacial do investimento exclusivamente aos interesses do setor empresarial privado, as expectativas confluíam para a consolidação de uma trajetória definitivamente concentracionista em termos regionais. Para integrar-se competitivamente na economia global, o sistema empresarial brasileiro precisaria reforçar sua posição

no mercado interno racionalizando plantas (fechando filiais localizadas nas regiões periféricas), buscando obter ganhos de escala e de aglomeração que só o mercado da região mais desenvolvida poderia fornecer. Em suma, os processos de modernização produtiva e de ganhos tecnológicos necessários à integração aos mercados mundiais tenderiam a promover reconcentrações de plantas produtivas nas regiões Sudeste e Sul do país por conta, entre outros fatores, dos impulsos que o mercado criado pelo Mercosul viria a representar. Ou como, sugeriu Diniz (1993), a concentração industrial está se reconfigurando na localização privilegiada da *área poligonal* formada pelas mais importantes áreas industriais relevantes (AIRs) do país – a qual abarca as regiões Sudeste e Sul, indo da área metropolitana de Belo Horizonte (MG) até a área metropolitana de Porto Alegre (RS)³.

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

Finda a década de 1990, um balanço dos principais movimentos da política macroeconômica em vigência os quais visaram, ao seu modo, uma mudança no padrão de intervenção estatal com o intuito de promover uma retomada do crescimento da economia brasileira, pode ser tentado aqui. Em primeiro lugar mostraremos que o sentido geral da trajetória de desigualdade entre as regiões e estados no país não foi de aumento, no entanto, o processo de redução das iniquidades de PIB per capita perdeu fôlego e tornou-se bastante instável na última década. Em seguida ficará evidente, em face das informações apresentadas, que a configuração prevalecente da atuação governamental em prol do desenvolvimento regional, vista a partir de seus instrumentos de gasto em investimento, não pode ser considerada indutora da expansão da atividade produtiva nas regiões por, no mínimo, duas razões: uma é que o

³ Essa área poligonal está definida pelos municípios de Belo Horizonte–Uberlândia–Londrina/Maringá–Porto Alegre–Florianópolis–São José dos Campos–Belo Horizonte. A hipótese central do trabalho de Diniz (1995) é a de que os estados de Minas Gerais, São Paulo (excluída a sua área metropolitana), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm, conjuntamente, aumentado – ao invés de diminuir – sua participação na produção industrial nacional de 32% para 51% entre 1970 e 1990; em sendo assim, as perspectivas para o desenvolvimento das regiões periféricas (Norte e Nordeste) seriam, neste cenário, pessimistas.

gasto em investimento – aquele que expande, portanto, a fronteira de produção de uma dada economia – foi reduzido ao extremo; a outra é que instrumentos tradicionais de execução das políticas regionais, como Sudene e Sudam, foram desfigurados institucionalmente.

1) O quadro atual das disparidades regionais

2.1 – Mensurando as desigualdades

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

O Brasil não fugiu à regra. A expansão e consolidação do complexo agro-exportador da cafeicultura no estado de São Paulo desde fins do século XIX engendrou um processo de industrialização localizado, concentradamente, no município da capital de São Paulo, o qual viria a definir nas décadas posteriores o próprio crescimento do mercado interno nacional e levaria a uma redefinição, em escala nacional, de que regiões ficariam com quais atividades produtivas. Com o parque industrial mais relevante – seja de bens de consumo não-duráveis, seja de bens duráveis e de bens de capital – tendendo a se concentrar na área metropolitana de São Paulo, as demais regiões do país perderam inicialmente posição relativa no contexto da produção econômica nacional.

Segundo Cano (1998), a participação relativa do estado de São Paulo no PIB industrial nacional avançou aceleradamente desde, pelo menos, 1919 (com 31,5% do total) até 1970 quando atingiu 58% da indústria nacional. Um claro processo de divergência nas taxas de crescimento econômico entre regiões do país se estabeleceu como resultado do maior dinamismo da economia industrial paulista. Deve-se, no entanto, registrar, conforme ressaltou Cano em sua clássica análise da questão regional brasileira, que não somente efeitos negativos o crescimento de São Paulo impôs às demais economias regionais. A expansão industrial paulista também exerceu efeitos de estímulo sobre o conjunto da

atividade econômica das regiões brasileiras, na forma de uma demanda crescente por bens e serviços e, de modo mais conspícuo, por recursos naturais das demais regiões.

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

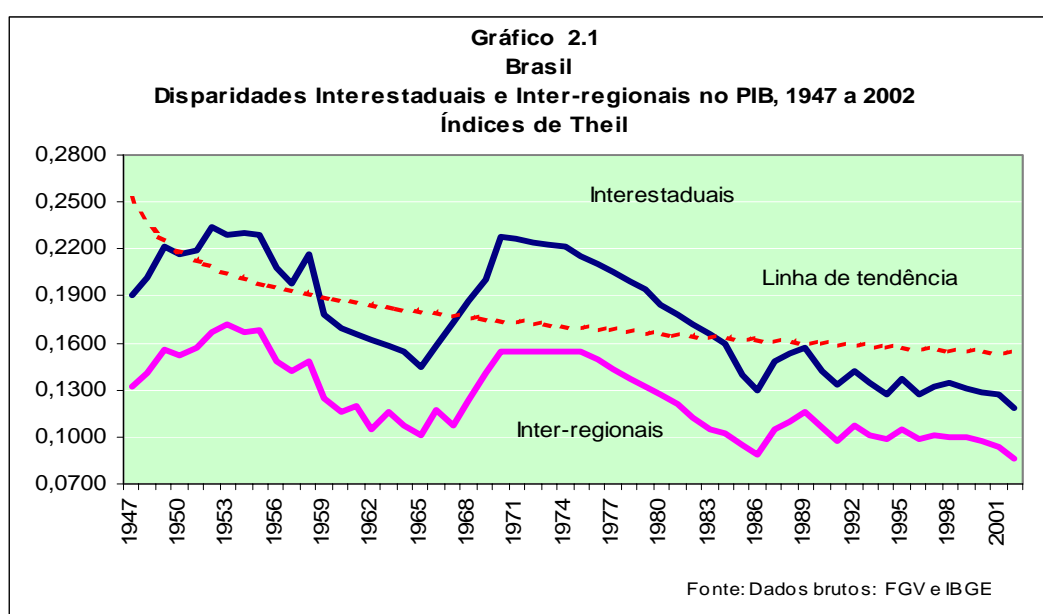
É deste período que se começa a pensar de modo organizado a idéia de políticas de desenvolvimento regional. O documento elaborado por uma equipe chefiada por Celso Furtado – Grupo de Desenvolvimento para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – fez um amplo diagnóstico das causas do atraso desta região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

A década de 1960 representa uma guinada, portanto, na questão regional, pois foi quando se assistiu à instituição de mecanismos governamentais voltados para o estímulo à transferência de capitais das regiões mais para as menos desenvolvidas do país. O Mecanismo 34/18, o qual posteriormente, na década de 70 viria a se transformar no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), conduzido pela SUDENE e, também, o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) administrado pela SUDAM, se propunham a tornar mais rentável a aplicação de capitais de investimento em setores industriais nas regiões Nordeste, inicialmente, e Norte algum tempo depois.

Os impactos sobre a desconcentração da atividade produtiva no território nacional, no entanto, só viriam a se fazer notar com força entre o breve período de 1970 a 1985. Contribuiu para este desempenho favorável à reversão do longo processo nacional de concentração espacial da atividade produtiva (principalmente, da atividade industrial), o ciclo de crescimento econômico sob égide do I e II PNDs quando a decisiva intervenção estatal – seja na forma de gastos federais em infra-estrutura econômica e social, seja na forma dos elevados investimentos do sistema produtivo estatal – logrou a desconcentração industrial em direção às regiões periféricas.

A trajetória das disparidades de PIBs para as regiões e para os estados no último meio século pode ser captada na figura representada no gráfico 2.1 a seguir. Ela nos permite cotejar o

comportamento das disparidades lado a lado com etapas de crescimento da economia nacional ao longo do período 1947 e 2002. A medida de desigualdade utilizada é o índice de entropia de Theil⁴. A figura permite visualizar o conturbado período entre 1947-1969 quando o país industrializou-se aceleradamente e as desigualdades interestaduais e inter-regionais estiveram em patamares bastante superiores ao que viria a seguir. Somente a partir de 1970 é que os índices mostram uma trajetória de firme e acelerada diminuição das disparidades, a qual teve fim por volta de 1985. Desde 1986 que o movimento dos índices se torna errático com momentos curtos de ascensão seguidos de diminuição também bastante breves.



⁴ A mensuração das desigualdades é feita via a utilização do índice de Theil, que é uma medida de entropia e pode ser usado para representar a desigualdade na renda *per capita* entre os estados. Esse índice é descrito como:

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

onde p_i e y_i são, respectivamente, as participações do estado i no total da população (P_i/P_n) e no total da renda (Y_i/Y_n) nacional, e \ln é o logaritmo natural. Essa medida de desigualdade não assume valores negativos e uma distribuição igualitária ocorre quando $L = 0$, isto é, quando a participação da população de cada estado i e sua respectiva participação na renda total do país são iguais. De fato, o limite inferior desse índice é zero e seu limite superior não é 1, mas quando o índice atinge a unidade, a desigualdade é considerada alta. Uma vantagem da utilização desse índice é que ele é independente de variações de tamanho entre estados (ou regiões) e a entropia capta todos os momentos da distribuição, enquanto que as demais medidas usadas tais como, entre outros, os coeficientes de variação, são baseadas apenas na média e na dispersão. Para mais detalhes sobre as propriedades e qualidades específicas deste índice (e suas aplicações) ver Bourguignon (1979), Theil (1989) e Ram (1992).

Calculando-se taxas médias de crescimento (ou involução) dos índices de Theil para três subperíodos acima: a) 1947-1969; b) 1970-1985, e c) 1986-2002, confirma-se que foi entre 1970 e até meados de 1980 a existência de um padrão regular e efetivo de desconcentração produtiva no plano regional (ver tabela 2.1).

Os resultados obtidos apontam para redução – à taxa de -1,0% ao ano – das disparidades nos coeficientes de Theil ao longo do período 1947/2002; no entanto, considerando-se que o processo de queda se deu num quadro geral de fortes oscilações com o índice de instabilidade da série de dados, $I = 414,3$, revelando-se muito elevado. Ou seja, em conjunto, ao longo do período de cinquenta e cinco anos sob análise (1947/2002) houve queda no nível de concentração interestadual do Produto interno bruto que, entretanto, não foi linear: houve períodos de aumentos (em 1947/53 e 1965/69) seguidos por fases de quedas (1954/64 e 1970/85).

O período de maior destaque é aquele que compreende os anos de 1970 a 1985. É nele que a taxa de redução dos coeficientes de desigualdade foi mais acelerada chegando a atingir -2,9% ao ano. Taxas associadas, simultaneamente, à baixa instabilidade da série de dados ($I = 83,4$). Este período particular tornou-se especial no conjunto da questão regional brasileira, pois esteve marcado por sinais inequívocos de convergência de Produtos entre estados e regiões. Em todos os demais períodos as taxas de desempenho da série de coeficientes de desigualdade (Theil) foram inferiores à do período 1970/85 e mais: os índices de instabilidade também se apresentaram sempre mais elevados.

Tabela 2.1
Brasil
Evolução dos Índices de Theil para Desigualdades Interestaduais
1947 a 2002

Períodos Escolhidos	Taxa Média Anual de Crescimento*	Índice de Instabilidade**
1947/2002	-1,0	414,3
1947/1969	-1,5	551,5
1970/1985	-2,9	83,4
1986/2002	-1,0	484,6

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE.

Nota: * Taxas de crescimento obtidas por meio de ajustamento de funções exponenciais em regressão de mínimos quadrados.

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

Dito de outro modo, nas fases anteriores e ou posteriores a 1970/85 quando ocorreu redução de disparidades inter-regionais/interestaduais esta redução não se mostrou como inequívoca. Este é o caso do período mais recente, isto é, após 1986, em que a taxa de redução de $-1,0\%$ ao ano é a mais fraca dos três subperíodos investigados, mas o índice de instabilidade que lhe está associado, $I = 484,6$, é comparável àquele do início da série. O processo de redução das disparidades inter-regionais, portanto, perdeu fôlego, relativamente ao período de intensa intervenção estatal, e tornou-se muito mais instável e sujeito a altos e baixos frequentes.

2.2 – Crescimento nas economias regionais: tendências recentes

Do ponto de vista da aceleração das taxas de crescimento econômico, está mais evidente que o período que vai de 1960 até 1989 mostrou-se mais propício à expansão econômica que a fase posterior (e mais recente) de 1990-2002. Os patamares médios de crescimento dos PIBs *per capita* regionais e nacionais são quase o dobro da performance pós-1990. Visto retrospectivamente o panorama das taxas de crescimento econômico para o país e para suas economias regionais aponta para uma exaustão da tendência de longo prazo – pelo menos, dos últimos quarenta e dois anos – de expansão do Produto total e *per capita* (tabela 2.2).

Na fase desenvolvimentista, 1960-89, o ímpeto expansionista foi muito vigoroso com taxas médias do Pib total de $6,23\%$ ao ano para o Brasil e as regiões periféricas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) também apresentaram performance elevada crescendo, respectivamente, a taxas anuais de $9,31\%$, $5,73\%$ e $8,33\%$. Ao caminhar-se para a década de 1980, inicia-se o período de desaceleração econômica que, embora, sendo geral para o país, atinge as regiões diferenciadamente. Entre 1980-89, as taxas de expansão do Pib já são mais baixas que os períodos pretéritos em todas as regiões, mas no Norte ($8,8\%$ ao ano), Nordeste ($3,5\%$ ao ano) e no Centro-Oeste ($5,4\%$ ao ano), ainda estão em nível mais alto que nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e Sul.

O ambiente macroeconômico de adoção generalizada de reformas – portanto, de rupturas institucionais e reconstrução de novos aparatos de regulamentação econômica – ao longo da última década viria a permitir a estabilidade de preços, ao debelar o processo inflacionário, e colocar o país numa rota de retomada da atividade produtiva. No entanto, teve efeitos pouco positivos sobre a trajetória de crescimento do país visto pelas suas economias regionais. Regra geral, o comportamento observado foi o de perda de ímpeto expansionista à medida que os anos evoluíam: no período inicial de

1990-94, correspondendo ao governo Collor/Itamar Franco, as regiões tiveram mais crescimento que no período dos mandatos FHC (1995/1998 e 1999-2002).

Tabela 2.2
Brasil e Regiões
Taxas Anuais de Crescimento* do PIB Total e do PIB *per capita*
Período de 1960 a 2002: Antes e Depois das Reformas Liberais
Em (%)

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

Fonte: Dados Brutos: IBGE.

Notas: * Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

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

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

Em suma, as características mais marcantes do período ‘liberal’ recente no país, relacionadas à questão regional, são de um lado, a exaustão da trajetória de redução das desigualdades e, de outro lado, suas taxas de crescimento econômico (totais e per capita) mantiveram-se abaixo das prevalecentes nas fases econômicas precedentes e, até mesmo, inferiores às observadas na fase de crise e declínio do desenvolvimentismo, a década ‘perdida’ de 1980-89.

3 - A crise da intervenção governamental e rebatimentos sobre a questão regional

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

Sob estes vetores de intervenção estatal, a desconcentração espacial da produção se materializou, em especial no Brasil, destacadamente entre 1970-85. No entanto, posteriormente, o consenso nacional sobre a efetividade e benignidade da atuação governamental desfez-se, vindo o Estado a ser redefinido em sua capacidade de ação. Passando a caracterizar-se na última década, predominantemente, por:

- diminuição dos espaços de regulamentação sobre a atividade empresarial privada;
- redução da capacidade de efetivar políticas de rendas; e
- eximir-se da produção direta de bens e serviços econômicos;
- minimização do seu papel na elaboração de políticas setoriais e regionais; e
- restrições sobre o dispêndio governamental e vetos à intervenção estatal na administração da economia⁵.

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

Em termos espaciais, a perda de raio de ação do Estado sobre instrumentos de política econômica tem sido muito evidente: implicou em deterioração de sua capacidade para imprimir uma trajetória benigna para o crescimento da economia do país e em estancamento da desconcentração produtiva⁶.

Tomando-se como pano de fundo os elementos acima reunidos, relacionados com a mudança operada na idéia de intervenção estatal, pode-se avaliar: 3.1) se a experiência de política macroeconômica e de reformas desde 1990 foi capaz de expandir os níveis de investimento da economia numa trajetória sustentada; 3.2) como se operou a reorganização da variável investimento público como ativadora da atividade produtiva em nível regional; e 3.3) de que maneira e com que intensidade o mecanismo de oferta de crédito público para o investimento privado tem sido utilizado para fortalecer as economias regionais.

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

3.1 – O investimento na economia brasileira: configuração de uma trajetória de baixo dinamismo

⁶ O alerta sobre o enfraquecimento da intervenção governamental no aspecto espacial do desenvolvimento brasileiro recente vem sendo posto em debate de modo crescente desde meados da década de 1990 – ver Guimarães Neto (1997), Araújo (1999), Carvalho (2001) e Cano (2002) – motivado pela configuração da política macroeconômica vigente, a qual, visaria conforme anunciado à larga pelo Presidente Fernando Henrique, encerrar a Era Vargas, isto é, romper com o período de mais intensa intervenção estatal na economia, e fazê-la transitar para um novo tempo no qual a iniciativa privada teria seu primado e o Estado seria contido para realizar apenas funções básicas (saúde, educação e segurança). Como resultante da maneira em que se processa o crescimento nacional, a questão regional – e este é um ponto sempre bastante acentuado pelos autores acima – está diretamente ligada ao próprio caráter nacional que se pretende para o desenvolvimento; desse modo, políticas regionais não podem e não devem estar dissociadas de políticas nacionais de desenvolvimento. Por esta razão, pode-se dizer que a questão regional foi pensada no período recente sob inspiração liberal para: 1) ficar relegada a plano secundário ao longo do período inicial de tentativa de estabilização macroeconômica; e 2) como o Estado deixaria – ao longo e após a estabilização – de ser um ator relevante na definição de políticas (setoriais, de infra-estrutura etc) para atuar apenas como parceiro eventual do capital privado nacional e estrangeiro, a questão regional também deveria resultar automaticamente das forças de mercado operando em clima de estabilidade de preços.

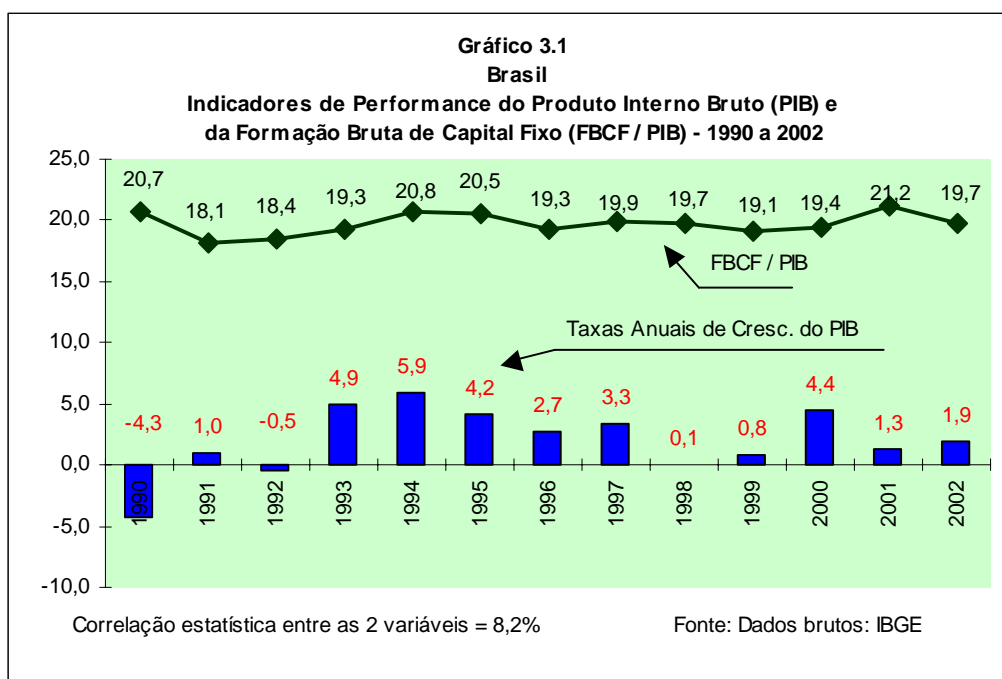
O conjunto de reformas levado adiante pelos governos eleitos na década de 1990 – reformas na regulamentação do comércio exterior, liberalização financeira, reformas fiscal, tributária, trabalhista, sindical etc – visavam fundamentalmente à diminuição dos entraves à entrada (e saída) do investimento externo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

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

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

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

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



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

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

3.2 – O investimento público como elemento de impulso à demanda agregada: aspectos regionais

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

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

Do ponto de vista espacial, a queda do investimento público se fez notar em todas as grandes regiões com efeitos deletérios sobre as taxas de crescimento do Produto total e *per capita* e, evidentemente, contribuiu, como parte da explicação, para que a desconcentração produtiva no país fosse paralisada. A tabela 3.1 a seguir traz as participações do investimento total do governo (administração pública e empresas estatais) nos Produtos regionais. A trajetória de queda é quase que uma constante nas regiões no período observado. Regra geral, para quase a totalidade das regiões, o investimento como proporção do PIB no ano de 2000 é o menor da série desde 1970.

Tabela 3.1
Brasil e Regiões
Gasto Total em Investimento do Governo, como porcentual do PIB regional

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

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

Nota: * O investimento é composto pela rubrica de "Despesas de Capital Fixo" para as Administrações Públicas e pela rubrica "Despesas de Capital" para as Empresas Estatais, nos três níveis de governo.

3.3 – A oferta governamental de crédito para o investimento privado

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

Estas quatro fontes de crédito representam os principais instrumentos de crédito governamental cujos rebatimentos sobre o desenvolvimento regional são notórios. Em face disso, cabe então avaliar como se comportaram nesta última década de 1990 frente aos sinais emitidos pelas políticas macroeconômicas adotadas. Inicialmente, os recursos para investimento do sistema bancário – BNDES, crédito rural e crédito habitacional – são analisados. Em seguida, apresenta-se os instrumentos clássicos de política regional: os fundos constitucionais e os fundos fiscais (FINAM, FINOR e FUNRES). *Os primeiros*, apesar de representarem fonte importante para a ativação do investimento regional não são operados com o objetivo explícito de promoverem a redução das disparidades regionais. *Os segundos*

são, por seu turno, os mecanismos que visam precipuamente reduzir as desigualdades de níveis de renda entre as regiões⁷.

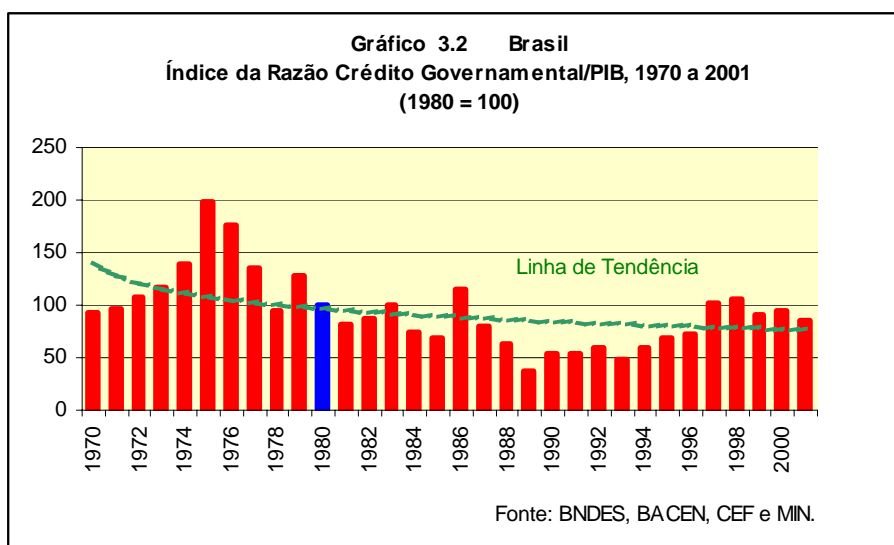
Reunidas todas as principais fontes de crédito do governo ao setor privado se tem elementos mais substantivos para o dimensionamento da atuação pública como provedor de recursos para a expansão da atividade produtiva no país. As tabelas 3.2 e 3.3 e o gráfico 3.2 reúnem os dados relevantes para o período 1970/2000.

Está claro que a década de 70 foi aquela em que o Estado brasileiro reuniu a condições mais propícias para fomentar estímulo no setor privado nacional. O gráfico 3.2 evidencia a trajetória da razão Crédito Governamental/PIB Total (1980=100) que é representativa das cinco fontes de crédito ao investimento analisadas. Particularmente, entre os anos de 1974/76 é que a proporção “crédito / PIB” foi mais alta, atingindo, respectivamente, 4,4%, 6,32% e 5,6% do Produto em 1974, 1975 e 1976. A partir de 1980, a trajetória dos recursos mostrou efetiva queda relativamente ao PIB total – com exceção do ano de 1986 (plano Cruzado) quando a proporção de 3,68% do total representou um salto isolado na tendência declinante.

Considerando-se que para a rubrica do crédito habitacional não foi possível obter as estimativas de crédito governamental entre 1970 e 1989, pode-se imputar que o volume total de recursos ofertados deve ter sido ainda maior entre os anos 70 e 80 relativamente à penúria vigente nos anos 90. De fato, os recursos do Sistema Financeiro de Habitação foram substancialmente mais elevados entre 1970 e 1985 que no período posterior⁸.

⁷ O crédito ao investimento do BNDES considerado refere-se aos desembolsos do Sistema BNDES. As operações de crédito para o setor rural são discriminadas quanto à sua destinação como crédito para custeio, comercialização e investimento. Para este trabalho somente será considerado o crédito rural para investimento. As estimativas de crédito para habitação são da Caixa Econômica Federal e foram obtidas em Zamboni (2004). Os recursos dos Fundos Constitucionais (FCO, FNO e FNE) e fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES) referem-se a repasses da secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibilizados no ‘Sistema de Informações Gerenciais’ do Ministério da Integração Nacional (www.integracao.gov.br).

⁸ Zamboni (2004: 22) contrastando os recursos médios anuais para financiamento do período 1999/2002 com valores atingidos na década anterior observou que no período recente o patamar encontra-se, em cerca de metade àquele observado no início dos anos 80: “*Mesmo observando-se uma tendência crescente no valor anual dos financiamentos, a média do último período de R\$ 3,5 bilhões anuais ainda representa pouco menos de 50% das contratações anuais em*



Entre 1989 e 1994, os recursos estiveram em seu patamar histórico mais baixo, somente se recuperando a partir de 1995. A recuperação da capacidade governamental na oferta geral de crédito melhora pós-1995, no entanto, seus níveis ficaram mais próximos do que se via no início dos anos 80 (já um período em que a crise se instala no país) que os patamares ocorridos na década de 70. Em suma, está evidente que esta forma de atuação governamental foi mais forte em meados da década de 70 e desde então sofreu certa involução até atingir seus valores mínimos entre final dos 80 e início dos 90 (ver linha de tendência no gráfico). A recuperação pós-Plano Real permitiu que, entretanto, somente em alguns poucos anos a razão crédito governamental/PIB se igualasse ou ultrapassasse aquela observada em 1980: foi o que aconteceu apenas em 1997 e 1998.

Em face da adoção de uma moldura macroeconômica de forte restrição fiscal como pressuposto para que a estabilização tomasse curso efetivo, desde de 1993 que a contenção do crédito tornou-se um objetivo a ser perseguido. Com a Resolução 2.008 de 28/07/1993 do Banco Central um forte contingenciamento do crédito veio a termo. Esta resolução buscava o seguinte, conforme o artigo 1º: *“Manter limitadas aos saldos existentes em 31.12.89...as operações de empréstimos e financiamentos, títulos descontados...realizadas pelas instituições financeiras...com: Administração Direta, Empresas Públicas...Autarquias e Fundações...Ou Demais Órgãos ou Entidades da União, Estados, DF e Municípios”*. Uma flexibilização das restrições ao crédito estabelecidas pela resolução 2.008 seria feita somente anos mais tarde, em 14 e 26 de dezembro de 1997, com, respectivamente, as Resoluções 2.444 e 2.461 também do Banco Central. A primeira visava restabelecer um nível superior para empréstimos

habitação entre 1980 e 1982, período em que o FGTS obteve o melhor desempenho historicamente em termos de valor financiado e unidades contratadas.”

ao tomar, como referência, os saldos apurados em 30/09/1997 e a segunda resolução relaxou as restrições impostas pelas resoluções anteriores apenas para o BNDES e permitiu que as operações aprovadas pelo comitê de crédito deste Banco até 14 de novembro de 1997 não estariam mais limitadas.

São estas restrições ao crédito, as quais vigoraram durante por quase toda a década passada, que explicam parte importante da fraca performance das fontes públicas de crédito ao investimento privado ao longo da última década. Os elementos de retardo das taxas de crescimento da economia estavam sendo pouco a pouco consolidados pela autoridade monetária e em maio de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os impedimentos à tomada de recursos para investimento tomaram forma definitiva.

No que toca, em particular, à composição relativa das várias fontes de crédito (tabela 3.3), observa-se nitidamente a importância que o Sistema BNDES logrou assumir nestas últimas três décadas. Saindo de 25% do total calculado do crédito oficial em 1970, tem atingido 70% do total em 2000. Perderam fôlego ao longo do percurso da análise, os recursos do crédito rural destinados exclusivamente ao investimento (sem contar, portanto, os recursos do custeio e da comercialização) que respondiam por metade do crédito governamental aqui analisado no início dos setenta, mas em nítida involução nas décadas subseqüentes (em 2000 apenas 6,9% do total). O mesmo se verificou para os recursos dos fundos regionais de investimento que assomaram patamares relativos bem elevados nos anos iniciais dos setenta (21,9% em 1970, 17,4% em 1971 e 11,0% em 1972) declinando acentuadamente até atingir 2,9% do total das fontes de crédito em 2000.

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

Tabela 3.2
Brasil
Principais Fontes Públicas de Crédito ao Investimento Privado como Proporção do PIB Total
Anos Escolhidos entre 1970 e 2000

	Sistema de Crédito Bancário				Recursos da Política Regional			TOTAL GERAL
	BNDES	Crédito Rural	Crédito Habitacional	Total	Fundos Constitucionais	Fundos Fiscais	Total	
	(A)	(B)	(C)	(D=A+B+C)	(E)	(F)	(G=E+F)	
1970	0,74	1,56	n.d.	2,30	---	0,65	0,65	2,95
1975	2,67	3,24	n.d.	5,91	---	0,42	0,42	6,33
1980	1,71	1,33	n.d.	3,04	---	0,16	0,16	3,20
1985	1,55	0,51	n.d.	2,06	---	0,15	0,15	2,21
1991	0,73	0,15	0,68	1,56	0,15	n.d.	0,15	1,71
1995	1,16	0,22	0,52	1,90	0,17	0,11	0,28	2,18
2000	2,13	0,21	0,43	2,77	0,18	0,09	0,27	3,04

Fontes: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.

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

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

Tabela 3.3
Brasil
Composição Relativa das Principais Fontes Governamentais de Crédito ao Investimento Privado
Anos Escolhidos entre 1970 e 2000

	Sistema de Crédito Bancário				Recursos da Política Regional			TOTAL GERAL
	BNDES	Crédito Rural	Crédito Habitacional	Total	Fundos Constitucionais	Fundos Fiscais	Total	
	(A)	(B)	(C)	(D=A+B+C)	(E)	(F)	(G=E+F)	
1970	25,1%	52,9%	n.d.	78,0%	---	22,0%	22,0%	100%
1975	42,2%	51,2%	n.d.	93,4%	---	6,6%	6,6%	100%
1980	53,4%	41,6%	n.d.	95,0%	---	5,0%	5,0%	100%
1985	70,1%	23,1%	n.d.	93,2%	---	6,8%	6,8%	100%
1991	42,7%	8,8%	39,8%	91,2%	8,8%	n.d.	8,8%	100%
1995	53,2%	10,1%	23,9%	87,2%	7,8%	5,0%	12,8%	100%
2000	70,1%	6,9%	14,1%	91,1%	5,9%	3,0%	8,9%	100%

Fontes: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.

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

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

3.3.1 – a composição regional das fontes de recursos

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

O efeito dinâmico que o crédito governamental opera sobre as economias regionais tem sido muito diminuído nos últimos trinta anos. No ano de 1991, o crédito público como parcela do PIB regional atingiu o teto mais baixo da série em todas as regiões. Houve, como se pode notar, uma recuperação na década de 1990, entretanto, com exceção da região Sudeste, as magnitudes atingidas em 2000 são menores que as de vinte anos atrás, em 1980 (tabela 3.4).

Ora, sabendo-se que o investimento direto governamental tem diminuído de modo considerável, o papel de indutor do crédito público para o setor privado não tem contrabalançado a contento a queda no primeiro. Esta afirmação pode ser corroborada com os dados da tabela 3.5, que reúne ambas as formas (direta e indireta) de atuação do governo para ativar o nível de atividade da economia brasileira.

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

Neste contexto, a política econômica ao produzir vetos sobre o gasto fiscal – necessários à contenção do endividamento público – em investimento poderia ter, em contrapartida, operado elementos de ampliação do crédito em investimento de maneira a que o nível de atividade não entrasse em trajetória de baixo crescimento. Essa mudança no *mix* da intervenção estatal, a ver pelos dados para a década de 90, não foi implementada com esta finalidade.

A trajetória final das duas formas de intervenção, tomadas em conjunto, é de declínio firme entre 1970 e 2000, para o país como um todo e também para suas economias regionais. Uma exceção à regra

é a região Norte que contou com mais recursos em 2000 que em 1995: respectivamente, de 11,1% e 9,4% do seu Pib regional.

Tabela 3.4
Brasil e Regiões
Crédito Governamental ao Setor Privado* como Proporção (%) do Produto Regional
Anos Escolhidos entre 1970 e 2000

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

Fonte: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.

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

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

Tabela 3.5
Brasil e Regiões
Investimento Público Total *mais* Crédito Governamental ao Setor Privado* como Proporção (%) do Pib Regional
Anos Escolhidos entre 1970 e 2000

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

Fontes: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.
Dados de Gastos em Investimento do Setor Público: Regionalização das Transações do Setor Público. FGV para os anos de 1970, 75, 80 e 85; e IBGE para 1991 a 2000.

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

- 1) Valores de Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (FINAME e BNDESPAR).
- 2) Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO). Instituídos pela Constituição de 1988, entraram em funcionamento em 1989.
- 3) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e à comercialização.
- 4) Crédito Habitacional. Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990/2002 foram distribuídos igualmente, ano a ano da série a partir de 1990.
- 5) Fundos Fiscais de Investimento: FINAM para Amazônia Legal; FINOR para estado do Nordeste e semi-árido de Minas gerais; e FUNRES para o estado do Espírito Santo.

4 – Conclusões finais

A discussão realizada ao longo deste trabalho procurou apresentar o panorama geral em que se constituiu, na última década, a intervenção estatal nas desigualdades regionais no Brasil. Foi, sem dúvida, no decorrer da fase desenvolvimentista que as regiões apresentaram taxas de crescimento mais robustas para o PIB total e *per capita*, significando que o crescimento econômico, ao longo desta quadra histórica conducente ao desenvolvimento, foi capaz de incorporar um alto contingente de novas populações ao sistema produtivo. Mesmo na década de 1980, quando o intervencionismo estatal debuta com sua crise e o país irrompe em convivência com processos hiperinflacionários crônicos e elevadas saídas de capitais para fazer face ao serviço da dívida externa (crise da dívida), a performance econômica ainda foi superior às do período posterior.

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

Sob o ponto de vista dos desequilíbrios espaciais da federação brasileira, os desafios para a minoração das disparidades entre estados e regiões ainda são, no início deste século XXI, de grande monta. *Primeiro*, porque a experiência de desconcentração da atividade produtiva dos últimos cinquenta anos, se logrou ser efetiva de modo mais contundente até pelo menos 1985, perdeu fôlego em meio à crise da intervenção estatal a qual se instaurou nas duas últimas décadas. *Segundo*, porque as tentativas de ataque à crise por meio da institucionalização de um quadro ‘liberal’ de ajuste macroeconômico – levado mais organizadamente a partir de 1994 com a adoção do Plano Real e das reformas que lhe sucederam – não têm permitido, satisfatoriamente, a reativação de mecanismos para o enfrentamento das desigualdades de níveis de desenvolvimento entre as regiões.

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

1. os níveis de investimento (em relação ao Pib) atingidos na década de 90 não foram suficientes para gerar uma trajetória sustentada de crescimento no país: mantiveram-se abaixo, em valores reais, aos níveis prevalecentes na década de 80;
2. a atuação direta governamental na forma de investimento (administrações públicas e empresas estatais) perdeu seu papel de ativador do crescimento econômico regional sem que, por outro lado, o investimento privado viesse lhe substituir;
3. a atuação indireta na forma de crédito público, por sua vez, não se restabeleceu suficientemente para compensar a queda no investimento governamental e, ademais, no conjunto das fontes de crédito analisadas, os instrumentos explícitos de política regional perderam importância relativa;

Sobre estes aspectos ressaltados acima, vale recorrer às proposições levantadas por Biasoto Jr (2004: p.76), o qual alerta para o caráter contracionista sobre a dinâmica da economia operado pela política fiscal atual e que, neste trabalho, ficou evidente em seus aspectos regionais: *“No campo real, o superávit primário se encarrega de contrair a demanda global. No campo financeiro, a restrição de crédito ao setor público e a gestão da oferta de crédito oficial sob óticas privadas segue travando a presença dinâmica do crédito público. Mais além, o Estado usa o conjunto de seus instrumentos de intervenção na demanda efetiva e na criação de crédito no sentido contracionista, enfraquecendo ainda mais a demanda corrente.”*

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

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

Referências Bibliográficas

- Araújo, Tania Bacelar de (1999). *Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Revista Econômica do Nordeste. V.30. No. 2, p.144-161.
- BACEN. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Brasília, DF. (vários números).
- Biasoto Jr., Geraldo (2004). *O Estado Acorrentado e Obstáculos à Retomada*. Política Econômica em Foco. N.3. IE-Unicamp. Campinas, São Paulo.
- Bielschowsky, Ricardo et alli (2002). Investimento e Reformas no Brasil – Indústria e infra-estrutura nos anos 1990. Brasília: Ipea/Cepal.
- BNDES. Relatório Anual de Atividades. Rio de Janeiro, RJ. (vários números).
- Bonelli, Regis (1995). *A Estabilidade Econômica e o Financiamento do Desenvolvimento*. Revista Econômica do Nordeste. V. 26. N.4. p.459-469.
- Bourguignon, François (1979). “*Decomposable Income Inequality Measures*”. *Econometrica*. Vol. 47, No. 4. p. 901/920.
- Cano, Wilson (1995). *Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil*. Anais da Anpec. Salvador, BA. p.628-644.
- Cano, Wilson (1998). *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1995*. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, SP. (Primeira edição em 1985).
- Cano, Wilson (2002). *Questão Regional e Política Econômica Nacional*. Texto apresentado no Seminário Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro, organizado pelo BNDES, em 23/9/2002.
- Carvalho, Otamar de (2001). *Nordeste: A Falta que o Planejamento Faz*. Texto apresentado no “Seminário Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões – A espacialidade do desenvolvimento brasileiro”. Promovido pela Anpur em Campinas, São Paulo. (05.04.2001).
- Diniz, Clélio Campolina (1993). *Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização*. Nova Economia. V.3, n.1. p. 35-64.
- GTDN - Grupo de Desenvolvimento para o Desenvolvimento do Nordeste (1978). *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste –SUDENE. Recife, PE. 3ª edição.
- Guimarães Neto, Leonardo (1997). *Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos*. Planejamento e Políticas Públicas. N. 15, p. 41-95. Ipea: Brasília, DF.
- IBGE (1999). Sistema de Contas Nacionais – Brasil. Resultados Preliminares, 1998. Número 2. DP/DCN. Rio de Janeiro.
- IBGE (2003). Contas Regionais do Brasil, 1985-2001. DP/DCN. Rio de Janeiro. (CD-Rom).

- IBGE (2003a). Regionalização das Transações do Setor Público, 2000 (Atividade de Administração Pública). Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro.
- IBGE (2003b). Regionalização das Transações do Setor Público, 2001 (Atividade Empresarial do Governo). Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro.
- IPEA (1997). O Brasil na Virada do Milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento. Brasília, DF.
- Kaldor, Nicholas (1970). *The Case for Regional Policies*. Scottish Journal of Political Economy. V. XVII. N. 3.
- Maddison, Angus (1994). *Explaining the Economic Performance of Nations, 1820-1989*. In: Convergence and Productivity – Cross-national studies and historical evidence. (edited by William Baumol, Richard Nelson and Edward Wolff). Oxford University Press: New York.
- Maddison, Angus (2001). The World Economy – a millennial perspective. Development Centre Studies. OCDE. Paris.
- Monteiro Neto, Aristides (2005). Desenvolvimento Regional em Crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, SP.
- Pacheco, Carlos (1998). Fragmentação da Nação. Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia.
- Ram, Rati (1992). *Interstate Income Inequality in the United States: measurement, modeling and some characteristics*. Review of Income and Wealth. N. 1, p. 39-47.
- Sochaczewski, Antonio C. (2002). *Políticas de Crescimento e o Futuro do Brasil*. In: Políticas para a Retomada do Crescimento – reflexões de economistas brasileiros. (Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, organizadores). Ipea/Cepal. Brasília, DF.
- Theil, Henri (1989). “*The Development of International Inequality, 1960-1985*”. Journal of Econometrics, n. 42, p.145-155.
- Zamboni, Roberto (2004). O Financiamento Habitacional pelo Setor Público Federal: 1990/2002. Dirur/Ipea. Brasília, DF. (Mimeo).