



A questão regional brasileira: notas sobre a variação das disparidades entre as regiões a partir do avanço das políticas neoliberais

The Brazilian regional issue: notes on the
variation of the disparities between the regions
from the advance of neoliberal policies

*Ricardo Nagliati Toppan, Universidade Estadual Paulista,
nagliati@outlook.com*

RESUMO

Uma das questões mais emblemáticas do desenvolvimento nacional trata-se das desigualdades espaciais historicamente definidas no Brasil. Desde a época da formação das primeiras superintendências, as regiões Norte e Nordeste têm recebido considerável atenção política e grande quantidade de investimentos, além de incentivos fiscais e programas de aumento de renda e geração de postos de trabalho. Apesar do esforço, essa questão ainda é um desafio ao Estado e tem se comportado de modo distinto, em consequência das mudanças das políticas macroeconômicas. Dessa forma, esse artigo procura evidenciar a diferenciação do crescimento econômico das regiões e o processo de desconcentração econômica regional resultante disso a partir do implemento das políticas neoliberais no Brasil. A metodologia empregada se fundamenta na análise de indicadores econômicos como o PIB, PIB per capita e o Valor Adicionado indústria, analisados a partir da divisão macrorregional oficial do IBGE. Esse último indicador faz-se presente em virtude da continuidade do pensamento de Furtado sobre a necessidade de industrialização do Nordeste como fator de rompimento da estrutura exploratória e desigual existente à época da Sudene.

Palavras Chave: Questão Regional, Neoliberalismo, Desenvolvimento

ABSTRACT

One of the most emblematic issues of national development is spatial inequalities historically defined in Brazil. Since the time of the formation of the first agencies, the North and Northeast regions have received considerable political attention and a great amount of investments, besides fiscal incentives and programs of increase of income and generation of jobs. Despite the effort, this issue is still a challenge to the State and has behaved differently as a result of changes in macroeconomic policies. In this way, this article tries to show the differentiation of the economic growth of the regions and the process of regional economic deconcentration that results from the implementation of neoliberal policies in Brazil. The methodology used is based on the analysis of economic indicators such as GDP, GDP per capita and Value Added industry, analyzed from the official macro-regional division of IBGE. This last indicator is present due to the continuity of Furtado's thinking about the need for industrialization of the Northeast as a factor of rupture of the exploratory and unequal structure that existed at the time of Sudene.

Keywords: Regional Issues, Neoliberalism, Development

INTRODUÇÃO

A “questão regional” sempre esteve na pauta do pensamento do desenvolvimento econômico nacional, especialmente desde o início do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) na década de 1960. As regiões Norte e Nordeste têm recebido considerável atenção política e grande quantidade de investimentos, além de incentivos fiscais e programas de aumento de renda e trabalho como forma de acabar com o abismo econômico existente no Brasil. (ARAÚJO, 1999; GALVÃO 2013; Furtado, 1959). Mesmo com eminente e verossímil preocupação, os reflexos dessas ações intervencionistas na dinâmica espacial nacional não foram correspondidos da mesma magnitude, caracterizando ora cenários favoráveis ora desfavoráveis para o desenvolvimento regional, de acordo com as políticas macroeconômicas em diferentes períodos.

Dessa forma, esse artigo procura evidenciar a diferenciação do crescimento econômico das regiões e o processo de desconcentração econômica regional resultante disso a partir das práticas de políticas neoliberais¹ no Brasil, perpassando pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva. A metodologia empregada se fundamenta na análise de indicadores econômicos como o PIB, PIB per capita e o Valor Adicionado indústria, analisados a partir da divisão macrorregional oficial do IBGE. Esse último indicador faz-se presente em virtude da continuidade do pensamento de Furtado sobre a necessidade de industrialização do Nordeste como fator de rompimento da estrutura exploratória e desigual existente à época da Superintendência de desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Já mencionado Furtado, toma-se como fundamento seus preceitos sobre o relatório do GTDN e da criação da Sudene, que colocaram o Nordeste como a questão regional para o desenvolvimento do Brasil. Neste relatório é apresentado direcionamentos capazes de superar as barreiras do crescimento econômico, promover a difusão dos progressos técnicos, reforma agrária, industrialização regional e geração de mercado interno a partir da distribuição de renda. Essas ideias estão inspiradas no estruturalismo cepalino, em que o dualismo entre regiões ricas e pobres só poderia ser superado pelo desenvolvimento de todas as regiões do país.

É importante deixar claro que tal pensamento dualista é orientado por Oliveira (2003a, 2003b) para uma dimensão de coexistência. Isso porque, no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, o centro (figurado na região sudeste) industrial se sustenta da relação favorável de trocas que possui com as regiões atrasadas (como o nordeste brasileiro), alocadas como região periférica do modo de produção capitalista nacional. No caso do Nordeste, a decadência do ciclo do açúcar e a manutenção da elite agrária no poder o conservava como região atrasada e fornecedora de matéria-prima (agora internamente para o sul do país), desvelando assim essa relação de troca desigual. Em outras palavras, o “moderno” e o “atrasado” coabitavam o mesmo espaço, sendo que o primeiro crescia e alimentava-se da existência do segundo.

¹ O conceito de neoliberalismo adota aqui segue o exposto por Harvey (2011), como uma corrente do pensamento econômico ortodoxo, surgido como antídoto para a crise da década de 1970, e marcado pela retórica sobre a liberdade individual, autonomia, privatizações, livre-mercado e livre-comércio, no intuito de legitimar e consolidar o poder da classe capitalista. Dessa forma caberia ao Estado a função de regular e gerir as instituições financeiras, responsáveis pela concentração de capital, perdendo seu caráter Social, protecionista e interventor.

Por fim, embora a questão regional do Brasil suscite o debate sobre o regionalismo², uma vez que ele se torna uma estrutura política que emperra o verdadeiro desenvolvimento regional e mantém os espaços ligados as suas raízes patrimonialistas, é de alçada desse artigo apenas discutir elementos políticos nacionais e macroeconômicos que interferem na relação intrarregional. Assim pensado, o artigo se divide em três partes, além dessa introdução. A primeira apresenta-se o processo de implemento das ações neoliberais no final dos anos 1980 no Brasil e o desempenho relativo das grandes regiões; a segunda parte traz novos indicadores sobre a desconcentração regional em um novo período de políticas públicas, marcada pela ascensão do governo petista; e por fim, a última parte estão as considerações finais, onde serão apontadas algumas perspectivas do desenvolvimento regional a partir da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A QUESTÃO REGIONAL E O NEOLIBERALISMO NO BRASIL

No início da década de 1990, a política econômica nacional busca seguir os fundamentos neoliberais apresentados pelo Consenso de Washington, com o intuito de gerar um crescimento das economias capitalistas por meio do aumento das relações comerciais globais e entrada de capitais estrangeiros. É importante ressaltar que o que estava em jogo naquele momento era a expansão das empresas multinacionais e da influência da moeda estadunidense no comércio internacional. Com o avanço do neoliberalismo, já iniciado pelo Governo Collor, e sequenciado por Itamar Franco e FHC sob um contexto de enfraquecimento das políticas das agências regionais, a diminuição das exportações (dada a equidade cambial pós-1994) e a redução dos investimentos públicos na economia e na infraestrutura restringiram as possibilidades de uma desconcentração industrial em curso até o período desenvolvimentista 1930-1980 (CANO, 1994.) Do ponto de vista macroeconômico, Sampaio considera que determinadas ações tomadas no governo de Fernando Henrique Cardoso foram essenciais para a entrada do Brasil à nova ordem neoliberal especialmente quando o referido presidente altera o capítulo da Ordem Econômica da Constituição.

Bastou a alteração de cinco artigos desse capítulo para desguarnecer o Estado brasileiro e torná-lo impotente para resistir às pressões da nova ordem econômica internacional. Abriu-se assim o caminho do retrocesso: transitar de uma economia de caráter industrial para uma economia de caráter predominantemente primário exportadora. Esta tendência ganhou força nos anos noventa, porque se revogou o artigo 171, (desfazendo a distinção entre empresa brasileira e empresa estrangeira); modificou-se o item IX do parágrafo 1º do artigo 170 (a fim de possibilitar à empresa estrangeira a exploração do nosso subsolo); deu-se nova redação ao artigo 178 (a fim de acabar com o monopólio da navegação de cabotagem); alterou-se o item IX do artigo 21 (para terminar o monopólio estatal das telecomunicações); refez-se o parágrafo 1º do artigo 177 (para inserir uma cunha no monopólio estatal da exploração do petróleo); e introduziu-se a palavra "resseguros" no item II do artigo 192 (a fim de abolir o controle do Estado brasileiro sobre o seguro social) (SAMPAIO, 2008, p. 12).

² Castro (2010, p. 194), o regionalismo é entendido "como a mobilização política de grupos dominantes numa região em defesa de interesses específicos, frentes a grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado".

Tendo condicionamento legal a abertura financeira e comercial no país, as ações liberalizantes começam a ganhar corpo. Promove-se a redução média das tarifas de importação (de 41%, em 1989, para 14,2%, em 1994), privatização do setor financeiro e aumento das taxas de juros com o intuito de atrair capital estrangeiro e aumentar os investimentos privados. Também nesse rumo, somam-se políticas de privatização do setor produtivo de empresas estatais, o que provoca um aumento de capital das multinacionais no país, bem como fortalecimento dessas companhias a partir da fusão e aquisição de empresas nacionais.

Na ótica espacial, tais políticas de redução do Estado culminam-se na extinção de políticas de desenvolvimento regional, como a Sudene, por exemplo, deixando ao mercado os mecanismos necessários para o crescimento econômico, o que Araújo (1999) destacaria como integração competitiva. O que acontece de fato, do ponto de vista das políticas destinadas a diminuir as disparidades regionais, é uma mudança no papel do Estado, muito presente até as décadas de 1970/80³, no qual fora indutor de grandes investimentos em infraestrutura e na indústria de base.

A prioridade à *integração competitiva* revela uma outra opção estratégica que vai se tornando cada vez mais evidente no que resta de política de médio prazo. Com ela, o que se busca é priorizar o aprofundamento da internacionalização da economia do País. O eixo principal é a internacionalização financeira e é ela que ganha destaque, como já se viu. A desregulamentação financeira e o patrocínio da desnacionalização do sistema bancário foram nitidamente promovidos no governo Collor e aprofundados no período de Fernando Henrique Cardoso. Na esfera produtiva muda, também, a prioridade. Ao invés de consolidar a integração do mercado interno, processo que se vinha acelerando nas décadas anteriores, passa-se a priorizar a inserção no mercado mundial das empresas, segmentos e espaços econômicos mais competitivos. O choque de competitividade aplicado ao tecido produtivo nacional, com as diversas políticas adotadas nos anos 90 — em especial com a política de abertura comercial e a política cambial dos primeiros anos do Plano Real —, força muitas empresas a se reestruturarem, e as que não o conseguem tendem a desaparecer, fundindo-se a outras ou fechando (ARAÚJO, 1999 p. 14).

Esse processo de ruptura do pensamento econômico nacional transcorre a uma mudança política admirativa do estado brasileiro. Com a formação da Constituição de 1988, e as reformas descentralizantes do Estado em 1995, configura-se um novo jogo estratégico nas políticas de desenvolvimento regional, sobretudo pelo novo dinamismo na estrutura fiscal intra e inter-regional. Embora tais concepções liberais tenham dado mais competitividade à economia brasileira frente ao novo contexto comercial, não é segredo que ela trouxe resultados negativos

³ Esse período desenvolvimentista está relacionado com as ações dos Planos de Metas, do Programa de Ação Econômica do Governo e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que viabilizaram excelente crescimento econômico para as regiões Norte e Nordeste, graças às transferências diretas de recursos e à política de isenção fiscal. Mais precisamente sobre o Nordeste, houve a diversificação da atividade industrial e melhoria nas condições de saneamento, habitação, transporte e energia; na região Amazônica, aproveitamento dos recursos naturais, política de colonização, construção de rodovias e sistema de comunicação (Albuquerque e Cavalcanti, 1978).

para a dinâmica espacial interna. As externalidades positivas encontradas nas regiões Sul e Sudeste, o amplo mercado consumidor, o aumento das exportações nacionais de produtos manufaturados para os países do bloco Mercosul, além de uma infraestrutura física e social bastante densa fizeram com que os investimentos ainda ficassem mais concentrados nessa região.

Para Baer, Haddad e Hewings (2002), as regiões menos desenvolvidas economicamente, como o Norte e o Nordeste, teriam como pontos positivos para a atração de capital a oferta de mão de obra barata e o atrativo de incentivos fiscais. Contudo essas vantagens seriam muito incipientes frente à polarização exercida pela região Centro-Sul, contribuindo para as disparidades regionais. Segundo esses autores, uma das grandes fragilidades da região Nordeste seria a baixa articulação regional interna (demanda de bens intermediários, formação de capital e consumo doméstico), o que contribui para a dependência em relação à região Centro-Sul.

Diante disso, é possível auferir que as estratégias de abertura de mercado e a ausência de políticas regionais

[...] tende a valorizar os espaços econômicos portadores de empresas e segmentos mais competitivos, com condições, portanto, de ampliar com mais rapidez sua internacionalização ou de resistir com mais força ao “choque de competição” praticado nos anos 90, no Brasil. E esse processo secundariza as regiões menos competitivas, as mais negativamente impactadas pela competição exacerbada ou as que se encontram em reestruturação (ARAÚJO, 1999, p.15).

Dessa forma, a autora adverte para um provável processo de concentração econômica regional, ao contrário do ocorrido nos anos anteriores. Ademais nesse ambiente de concorrência nas regiões Nordeste e Norte vê-se o surgimento de “ilhas dinâmicas”, áreas com importante dinamismo econômico diferentemente do resto da região: Manaus e o polo industrial da Zona Franca; Salvador e Recife, que receberam grandes investimentos nacionais nos anos 1980 e conseguiram obter um desenvolvimento industrial significativo. Contudo, como aponta Diniz (2002), mesmo com essa expansão industrial em alguns núcleos urbanos no Norte e no Nordeste, o avanço na atividade produtiva provocada pelos avanços tecnológicos tende a reforçar o processo de aglomeração e reaglomeração na região Centro-Sul, sobretudo aquelas com ótimos fatores locais, dotadas de universidades e centros de pesquisas, como os núcleos urbanos do interior de São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

Cano (1994; 1997) faz uma análise sobre o desenvolvimento regional associado a períodos de concentração e desconcentração econômica, com enfoque no setor industrial. Para o autor, a partir do início das políticas de um Estado Neoliberal em 1985, há uma inflexão no processo de desconcentração regional. As décadas de 1970-80 ficaram marcadas por um intenso crescimento econômico, tanto no epicentro capitalista nacional, a região metropolitana de São Paulo (quase 45% do valor da atividade industrial nacional), quanto na “periferia”, motivada pelo crescimento da primeira. O desenvolvimento dessas regiões periféricas só foi possível devido à integração econômica e estrutural que o país passara, mediante um Estado centralizador.

Além disso, a ação das agências de desenvolvimento regional e incentivos fiscais contribuíram para a instalação de indústrias no Norte e no Nordeste, assim como o Proálcool, a expansão do crédito para modernização da agricultura e para a aquisição de terras impulsionaram o desenvolvimento agrícola no interior de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e os Estados do Centro-Oeste. Tudo isso implica um desenvolvimento das forças produtivas capitalistas fora do eixo

central, mas de forma integrada, promovendo uma desconcentração econômica e industrial, sobretudo no interior de São Paulo, que, em 1985, detinha 22% do valor industrial nacional.

Tabela 1 – Participação regional no valor da transformação industrial (Brasil 100%)

REGIÃO	1939	1949	1959	1970	1975	1985	1989	1995	1999	2001
NORTE	1,1	0,7	0,9	0,8	1,3	2,5	3	3	4,0	5,0
NORDESTE	10,9	9,1	6,9	5,7	6,6	8,6	8	8	11,5	11,2
SUDESTE	74,1	76,5	79,3	80,7	76,5	69,5	71,5	70	61,8	60,0
SUL	13,5	13,2	12,3	12	14,6	16,5	17,1	18	18,4	19,3
CENTRO OESTE	0,4	0,5	0,6	0,8	1	1,4	3	3	4,2	4,5

Fonte: IBGE – Censo Industrial, adaptado de CANO (1997)

Com o avanço do neoliberalismo e em um contexto de crise e inflação que assolavam o Brasil, e posteriormente o enfraquecimento das políticas das agências regionais, o fim do Proálcool, a diminuição das exportações com a equidade cambial pós-1994, a redução dos investimentos públicos na economia e na infraestrutura, diminuíram as possibilidades de uma desconcentração industrial no ritmo a que se impunha (CANO, 1994, p. 116). É nesse contexto que o autor assegura sobre a inflexão da desconcentração, argumentando que apenas o Estado de São Paulo detinha um crescimento significativo, principalmente em virtude de alguns setores da economia, sobretudo serviços e indústria de informática e eletrônica. De fato a desconcentração ainda só continuaria, embora moderada, devido aos “efeitos de desaglomeração” que a região metropolitana de São Paulo já possuía (poluição, alto custo de mão de obra, congestionamentos e especulação imobiliária), e também aos investimentos na indústria petroquímica realizados em Alguns Estados, na continuidade da expansão da fronteira agrícola, na exoneração de tributos estaduais e locais por conta da política tributária descentralizada e flexível, travada entre as localidades.

Dessa forma, é possível atestar que a primeira década de políticas neoliberais foi caracterizada por uma forte concorrência regional atribuída grande parte pela guerra fiscal e pelos efeitos de aglomeração negativos dos grandes centros industriais. As reformas promovidas pelo Estado provocou, além de uma disputa entre os entes federados, uma ruptura do pacto federativo nacional. Somado com uma política de ajuste fiscal, ruíam-se os pilares de um pacto federativo cooperativo (BERCOVICCI, 2003), na medida em que o governo brasileiro mantinha a concentração dos recursos para a União, e fazendo com que Estados e municípios procurassem recursos na iniciativa privada, fato que se agrava em contextos regionais e estaduais “periféricos”. Para essa busca por investimentos privados ocorre o fenômeno de guerra fiscal⁴, um mecanismo de reduzir tributos a fim de atrair investimentos do setor privado.

Essa disputa provoca reflexos negativos tanto para aquelas “regiões perdedoras” (BOGES, 1994 apud BERCOVICCI, 2003), que sofrerão com a retração do setor produtivo e déficits para arcar com as despesas sociais, quanto as tais “regiões ganhadoras”, que também sentirão os efeitos da diminuição da arrecadação para os serviços públicos necessários à política de bem-estar. Portanto,

⁴ Uma das principais armas para a guerra fiscal é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tributo estadual, cobrado no lugar de origem de produção, que dá autonomia fiscal às unidades federativas, mas desvela uma perversa competição federativa, calcada pela desigualdade regional.

configuram-se, nesse cenário, locais cada vez mais fragilizados e sujeitos a competitividade perversa do mercado, especialmente para grandes empresas; A desigualdade regional configura-se, no momento, um problema insolúvel.

A CONCENTRAÇÃO REGIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

A virada do século não trouxe mudança apenas no calendário, mas também uma mudança de governo significativa, conduzida pelos Partidos dos Trabalhadores. Apesar de os pilares neoliberais macroeconômicos estarem mantidos – como a geração de superávits primários nas contas públicas, regime de câmbio flutuante, ainda que sujo, e metas para a inflação - o aumento dos investimentos públicos, das políticas de proteção social e do aumento da distribuição de renda comprovavam que o país passava por uma nova etapa em relação ao desenvolvimento e às políticas públicas.

Muito embora prevaleça uma vontade política de mudança no pensamento do planejamento do Estado⁵ e numa expansão de políticas sociais com objetivo primaz à redução das desigualdades, o período em questão pouco avançou nas políticas de desenvolvimento regional. A retomada da Sudene em 2007 e da Sudeco em 2011, assim como a experiência da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional são exemplos mais nítidos de uma proposta em caráter nacional e que considerassem em seu princípio as relações inter-regionais existentes no Brasil. Sem avanços significativos e poucas práticas de caráter fundamentalmente regionais consolidadas, as políticas de âmbito nacional tiveram o desejo (mesmo timidamente praticado) de promover o aumento da renda, a formação de mão de obra, o avanço tecnológico nacional e o desenvolvimento de infraestrutura em áreas periféricas.

Araújo (2005; 2013), ao fazer um balanço sobre o foco no combate às desigualdades regionais no país a partir do Governo Lula, argumenta que, mesmo não havendo políticas de caráter essencialmente regional, avanços importantes aconteceram na diminuição das desigualdades espaciais. Para a autora, a transferência de renda direta por meio do programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a baixa inflação, além da oferta de crédito, estimularam o mercado nacional e contribuíram positivamente para o aumento da renda das populações de regiões historicamente pobres, sobretudo em regiões agrárias, onde esses efeitos seriam mais nítidos. É válido mencionar também a expansão de políticas de apoio à agricultura familiar, como o Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promoveu investimentos em infraestrutura; e o Programa Minha Casa Minha Vida, que reduziu o déficit habitacional.

O avanço das políticas de proteção social e os aumentos dos investimentos públicos, em especial no Nordeste, que aumentou oito vezes o repasse de recursos para os entes governamentais em todo o país até 2014, resultaram num considerável crescimento econômico e social em todo o país⁶. Tal fato fora viabilizado pelo período de constante crescimento do PIB brasileiro, cujo ápice

⁵ Bielschowsky (2012) considera que, após o período de 2002/2003, o impacto positivo da balança de pagamentos pelo comércio chinês, possibilitou que o país retomasse novamente o debate sobre Estado e desenvolvimento direcionado para uma transformação estrutural da economia. O autor concebe essa ideia a partir da expansão do consumo de massa, dos recursos naturais, dos investimentos em infraestrutura, e do aumento da capacidade de longos investimentos do BNDES. Além disso, considera a existência de dois “turbinadores” do desenvolvimento, sendo a inovação tecnológica e os encadeamentos produtivos tradicionais.

⁶ Segundo dados do Portal da transparência, o valor transmitido ao Nordeste foi de R\$110.154.101.887,09 em 2014.

se consolidou em 2010, com uma taxa de crescimento de 10%. Desse modo, é notório que todas as regiões tiveram considerável crescimento bruto do PIB também.

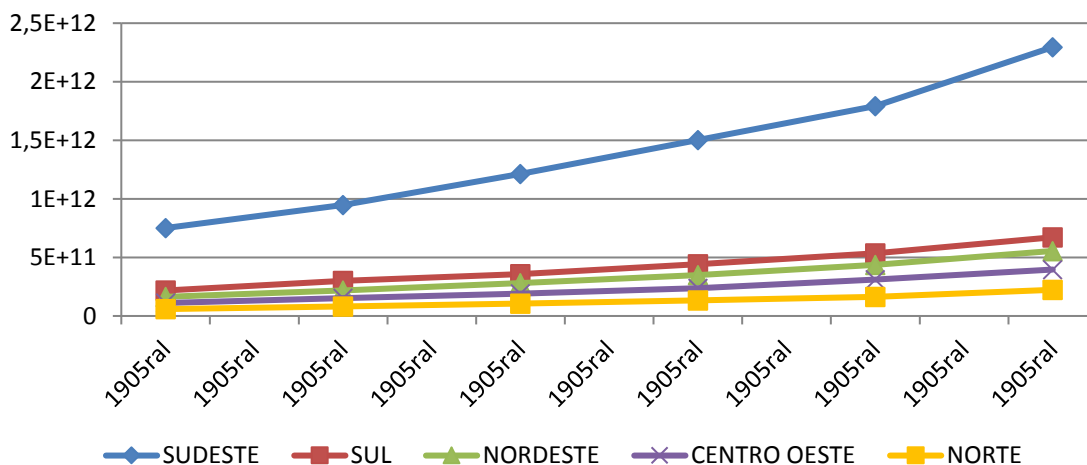
Tabela 2 – Evolução do Produto Interno Bruto das regiões brasileiras (2001-2011) – em milhões de reais

REGIÃO	2001	2003	2005	2007	2009	2011
SUDESTE	751.225	947.748	1.213.863	1.501.184	1.792.049	2.295.690
SUL	217.471	300.858	356.211	442.819	535.662	672.048
NORDESTE	163.464	217.037	280.545	347.797	437.719	555.325
CENTRO OESTE	110.898	153.103	190.177	235.964	310.764	396.410
NORTE	59.074	81.199	106.441	133.578	163.207	223.537

Fonte: IBGE

Quando feita a evolução da comparação do PIB entre as regiões, mostra-se uma frustração em relação a desconcentração regional. A região sudeste detinha, em 2001, aproximadamente 57,7% do PIB nacional, enquanto que a região sul possuía 16,7%, a nordeste, 12,6%, a centro-oeste 8,5% e a norte 4,5%. Dez anos transcorridos, o quadro regional apresenta-se pouco alterado proporcionalmente, tendo a região sudeste ainda 55,4% do PIB nacional, 16,2% a região sul, 13,4% a nordeste, 9,6% a centro-oeste e, por último, a região norte com 5,4%. Essas informações demonstram que a desconcentração regional fora muito tímida nos últimos anos, apresentando ao sudeste uma redução de 2,3% na importância do PIB, ao mesmo tempo que a região centro-oeste aumentava sua participação em 1,1%. Se somada as duas regiões de maior expressão econômica, esta era responsável por nada a menos do que 71,6% do PIB nacional.

Gráfico 1 - Evolução do Produto Interno Bruto das regiões brasileiras (2001-2011) - em reais



Fonte: IBGE.

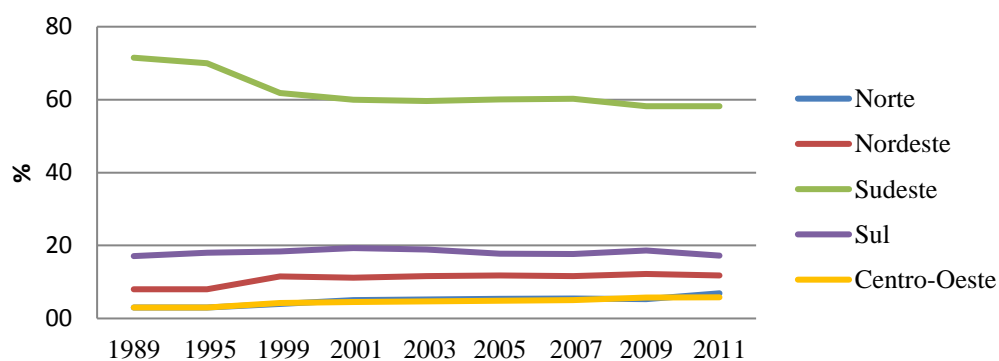
Apesar dos avanços tímidos na desconcentração econômica, alguns números demonstram que a desigualdade entre as regiões ainda está longe de ser sanada. Tal fato fica bastante evidenciado no setor industrial, conforme pode ser visualizado na tabela e no gráfico abaixo.

Tabela 3 - Evolução da participação regional no valor gerado pela atividade industrial (1999 - 2011) – em %

REGIÃO	1989	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
NORTE	3	3	4,0	5,0	5,2	5,4	5,5	5,3	6,9
NORDESTE	8	8	11,5	11,2	11,6	11,8	11,6	12,2	11,8
SUDESTE	71,5	70	61,8	60,0	59,6	60,1	60,2	58,2	58,2
SUL	17,1	18	18,4	19,3	18,9	17,8	17,7	18,6	17,2
CENTRO-OESTE	3	3	4,2	4,5	4,7	4,9	5,0	5,7	5,8

Fonte: PNAD – IBGE

Gráfico 2 - Evolução da participação regional no valor gerado pela atividade industrial (1999 - 2011) – em %



Fonte: PNAD – IBGE

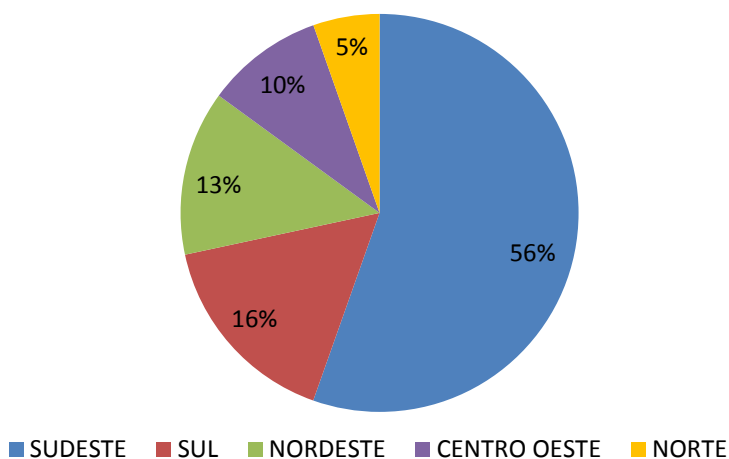
Tratando sobre especificamente a concentração industrial, entre 1999 e 2012, a região norte obteve o maior crescimento do valor gerado em relação às demais, sendo, porém, a segunda região menos industrializada, com quase 7% do valor adicionado industrial do país. A região nordeste manteve-se praticamente com o mesmo peso proporcional, e as perdas, com as quais se justifica essa desconcentração, foram atribuídas às regiões sul e sudeste, de 18,4% e 61,8% para

17,2% e 58,2% em 2011, respectivamente. Quando se unem as duas regiões mais industrializadas do país, fica perceptível a concentração industrial existente, atingindo 75,4% em 2011.

Para concluir a ideia acerca da concentração industrial, estendendo a partir das referências estatísticas e considerações de Cano (1997), houve um processo de desconcentração industrial na década de 1980, concentração até o início dos anos 1990, e novamente desconcentração a partir dos anos 2000 com mais evidência – e apresentado a seguir. Dessa forma, apresenta-se sim uma diferenciação entre os períodos analisados no comportamento dos indicadores de desconcentração, embora os níveis ainda sejam bastantes díspares, justificando a necessidade da intervenção do Estado na reversão desse quadro tão díspar. Prova disso que, somando-se as regiões sul e sudeste, é possível verificar que a desconcentração fora demasiadamente pequena, pois, juntas, essas regiões representavam 87,6% do VA industrial em 1939, passando para 88,6% em 1989, 79,8% em 1999 e atingindo 76,8% em 2009.

Avançando no tema, sob o exercício de restringir o período recente, as informações demonstram uma configuração mais otimista, se comparado apenas o último decênio aqui destacado. Quando analisado o valor adicionado industrial dessas regiões (tabela 3), nota-se que apesar do crescimento a desconcentração econômica é real. Nesse cenário, a região sul é, na verdade, a que detém a maior perda, com aproximadamente 2,1% de queda nos últimos dez anos; a região norte, em contrapartida, foi a região que teve um crescimento relativo maior comparado às demais regiões, atingindo um crescimento 1,9%; Nordeste e sul tiveram pouca variação, menos de 1%, centro-oeste crescimento de 1,3% e região sudeste variação negativa de 1,8%.

Gráfico 3 - Distribuição do Produto Interno Bruto, segundo as regiões brasileiras em 2011 (%)



Fonte: IBGE

Como ultima informação a ser analisada, a tabela 4 vem apresentar que o padrão de concentração configura-se de modo distinto quanto ao PIB per capita. Nela, assim como nas outras informações visualiza-se facilmente um crescimento elevado: norte e nordeste ainda se configuram com os menores indicadores de PIB per capita entre as regiões, tendo número quase 3 vezes menor a da região sudeste, de acordo com os valores de 2011.

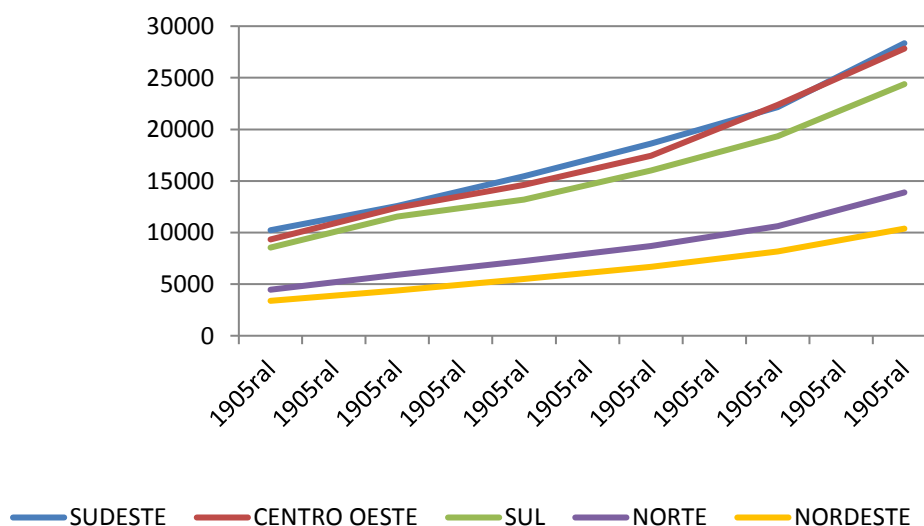
Uma distinção que há consiste na região centro-oeste que possui o segundo maior valor referido em todo o período analisado, exceto pelo ano de 2009, em que supera a região sudeste e configura-se como a região de maior PIB per capita. Obviamente é preciso destacar que esta região, assim como a região norte, possui os menores índices de povoamento do país, sendo consideradas pouco povoadas e com baixa densidade demográfica⁷.

Tabela 4 – Evolução do PIB per capita, segundo as regiões brasileiras (2001-2011) - em reais

REGIÃO	2001	2003	2005	2007	2009	2011
SUDESTE	10.224,83	12.570,94	15.468,74	18.615,63	22.147,13	28.350,39
CENTRO OESTE	9.330,67	12.430,03	14.605,71	17.457,91	22.364,48	27.829,64
SUL	8.543,88	11.560,38	13.206,01	16.020,11	19.324,73	24.382,79
NORTE	4.460,10	5.890,48	7.241,51	8.706,39	10.625,76	13.888,49
NORDESTE	3.382,19	4.397,29	5.498,84	6.663,56	8.167,74	10.379,55

Fonte: IBGE

Gráfico 4 - Evolução do PIB per capita, segundo as regiões brasileiras (2001-2011) – em reais



⁷ O povoamento nesse caso é considerado a partir da relação entre a população e a dimensão territorial ocupada por ela.

Fonte: IBGE

Diante dessas informações apresentadas, reforça-se a ideia de, apesar um crescimento econômico nacional, a desconcentração regional evoluiu de forma tímida e lenta. Porém, é preciso afirmar que tal dispersão foi menos sentida, e por momentos até revertida, quando posta as políticas neoliberais. Em contrapartida, nos últimos dez anos evidencia-se um ritmo notório da desconcentração industrial da região sudeste, não em mesmo índices evidenciados durante o chamado período desenvolvimentista do século passado, mas mesmo assim, notórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS. UM NOVO CAMINHO A SEGUIR?

O que esse breve artigo propôs foi apresentar alguns indicadores capazes de demonstrar como se comportou o processo de desconcentração regional no Brasil, a partir do incremento de políticas neoliberais nos anos 1990. Pelas informações apresentadas, constatou-se que houve uma inflexão do movimento predominante de desconcentração industrial nos anos iniciais do neoliberalismo. Já no final da década de 1990 e início do século XXI, impulsionado com a mudança na condução das políticas de desenvolvimento, retomou-se a tendência à diminuição das disparidades econômicas regionais, tanto na indústria quanto na riqueza produzida internamente. Tal redução se fez sobretudo num contexto de considerável crescimento econômico nacional, com políticas de proteção social, distribuição de renda, transferência de recursos monetários e estruturais para regiões mais deprimidas socioeconomicamente. Mesmo assim, os resultados mostrados foram modestos de forma geral, e notórios se restrito aos últimos anos, tanto no PIB quanto na desconcentração regional, muito embora não sejam comparáveis aos anos de intenso desenvolvimentismo nacional.

Dessa forma, diante dos abismos que dividem as regiões, mantém-se forte e histórica posição econômica hegemônica do “Sul” em relação ao “Norte”. A relação desigual de trocas ainda dá favorecimento ao centro do capitalismo brasileiro; os esforços para qualquer tentativa de ruptura dessa lógica advêm da ação direta do Estado para o desenvolvimento de uma infraestrutura robusta – característica do período desenvolvimentista - e da viciosa prática de guerra fiscal – característica incisiva do período de competição dado na descentralização política e nas ações neoliberais.

Além disso, o forte centralismo do Estado, a ausência de participação social e políticas de desenvolvimento em polos regionais fundamentam as políticas de desenvolvimento até o final da década de 1980, e que, pelo processo de descentralização e a inserção do Brasil à globalização, mostraram-se insuficientes na promoção do desenvolvimento e na resolução dos conflitos federativos (TOPPAN, 2015). O retorno da questão regional como política nacional aconteceu a partir de 2007 com a institucionalização da I Política nacional de Desenvolvimento Regional, após período marcado pela ausência de políticas dessa natureza juntamente com o advento do neoliberalismo na década de 1990. Entretanto, sem ter uma repercussão esperada nem um sistema de financiamento compatível, reafirmou-se a ideia de que os resultados da I PNDR estiveram relacionados a uma expansão de políticas universais, como avanços de programas

sociais, investimento em infraestrutura e expansão do ensino superior, as quais resultaram, conseqüentemente, em efeitos regionais (ARAUJO,2013).

Em 2013, o Governo Federal insita novamente o debate sobre a questão regional no país, dada a pouca repercussão da primeira Política. Em resumo, a Nova PNDR procurou ampliar o debate regional para as unidades federativas, na tentativa de fomentar a participação social e dar legitimidade à PNDR. A Nova PNDR apontou para uma nova escala de intervenção – a mesorregional – como forma de entender as desigualdades internas a cada região, e introduziu a ideia de governança vertical como forma de integração das políticas setoriais à política nacional de desenvolvimento das regiões.

Outro ponto importante consiste no deslocamento de práticas tradicionalmente compensatórias das perdas ocasionadas por essa divisão do trabalho (como por exemplo, isenção fiscal) e passa, concomitantemente a elas, a procurar desenvolver as potencialidades e os recursos específicos do território, possibilitando mais competitividade para regiões menos desenvolvidas (TOPPAN, 2015).

Entretanto, a PNDR não consolidou mecanismos de financiamento para políticas regionais por parte de municípios e Estados (à exceção do Fundo Nacional de desenvolvimento Regional), que, dada a atual conjuntura tributária e descentralização, têm um orçamento bastante restrito e com alto endividamento público. Outro ponto precário foi em relação às barreiras ideológicas historicamente construídas pelas regiões acerca do pacto federativo. No debate que levou à Nova PNDR, foi desvelada uma dificuldade de diálogo conectivo sobre as regiões prioritárias à Política, demonstrando as posições de cada lugar no contexto nacional e o apego às políticas de desenvolvimento tradicionalmente empregadas. Dessa forma, mesmo com algumas incipiências e limites conjunturais, a Nova PNDR pode ser um caminho que leve o país a pensar novas estratégias de desenvolvimento para as regiões, sobretudo aquelas tradicionalmente emblemáticas (como parte do acordo federativo), que concretizam a dinâmica intraregional brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, R. C.; CAVALCANTI, C. V. **Desenvolvimento Regional no Brasil**. Brasília: IPEA, 1976.
- ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos Noventa: Opções Estratégicas e Dinâmica Regional. **Revista Brasileira de estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, Nº 2, novembro,1999
- _____. Desenvolvimento Regional Brasileiro e as políticas federais do governo Lula. In SADER, E. **10 Anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- BAER, W.; HADDAD, F.; HEWINGS, G. O impacto regional de políticas neoliberais no Brasil. In KON, A. **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2002.
- BERCOVICCI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

- CANO, W. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, (15) 2, p. 312-320, 1994.
- _____. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n.8, jun. 1997.
- _____. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970**. 3ª edição. Campinas: Global, 2007.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p.729-747, dez. 2012.
- CASTRO, I. E. de. **Geografia e Política: Território, Escalas de Ação e Instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010
- DINIZ, C. C. A Nova configuração urbano-industrial no Brasil. In KON, A. **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2002.
- FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Iseb, 1959.
- _____. **A Superação do subdesenvolvimento**. *Economia e Sociedade*, Campinas, (3): dez., 1994.
- _____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- GALVÃO, A. C. F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento In. BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- HARVEY, D. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Trad.: PESCHANSKI, J. A. São Paulo: Boitempo, 2011.
- OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste Planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. **Crítica à razão dualista**. O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003a.
- _____. **A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003b.
- SAMPAIO, P. de. A. Para além da ambiguidade - uma reflexão histórica sobre constituição de 1988. **XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária: 20 anos de Constituição**. Parabéns! Por quê? Crato: Fundação Araripe, 2008.
- TOPPAN, R. N. A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma análise sobre as estratégias de desenvolvimento territorial para o Brasil. **Dissertação de Mestrado**. Rio Claro, Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE/UNESP, 2015.