



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

ISSN: 2317-1529

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em  
Planejamento Urbano e Regional - ANPUR

Pochmann, Marcio; Silva, Luciana Caetano Da  
Concentração espacial da produção e desigualdades sociais  
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 22, e202004, 2020  
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202004>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513962979004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DA PRODUÇÃO E DESIGUALDADES SOCIAIS

*Marcio Pochmann\**

*Luciana Caetano da Silva\*\**

\* Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, Brasil.

\*\* Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, AL, Brasil.

### Resumo

*O objeto de análise deste artigo é a relação entre concentração espacial da produção e desigualdade social no Brasil, fenômeno multidimensional que antecede o trabalho assalariado, mas que recebe maior atenção no avanço do processo de urbanização. A hipótese aqui defendida é de que, se dotados de infraestrutura logística e educacional em condições semelhantes às do centro dinâmico da economia nacional, os estados periféricos apresentariam densidade econômica e capacidade de arrecadação fiscal semelhantes à dos estados mais ricos, com impactos sobre renda per capita, IDHM e outros indicadores socioeconômicos. Em 2014, os estados das regiões Sul e Sudeste concentravam mais de 71,35% do Produto Interno Bruto (PIB), acomodando 56,29% da população, enquanto o Nordeste, com participação de 13,93% no PIB, acomodava 27,69% da população. A análise setorial de renda e faturamento bruto das empresas revela o abismo entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste, assegurando a manutenção das desigualdades sociais entre os dois blocos.*

### Palavras-chave

*Desigualdade regional; Desigualdade econômica; Desigualdade social; Concentração espacial produtiva; Desenvolvimento econômico.*

## SPATIAL CONCENTRATION OF PRODUCTION AND SOCIAL INEQUALITIES

*Marcio Pochmann\**

*Luciana Caetano da Silva\*\**

\* Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, Brasil.

\*\* Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, AL, Brasil.

### Abstract

*This article aims to analyze the relationship between spatial concentration of production and social inequality in Brazil, a multidimensional phenomenon that precedes wage labor, but receives greater attention in the advancement of the urbanization process. The hypothesis defended here is that, if endowed with logistical and educational infrastructure under similar conditions to the dynamic center of the national economy, the peripheral states would present economic density and tax collection capacity similar to those richer states, with impacts on capita income, IDHM and other socioeconomic indicators. In 2014, the states of the South and Southeast accounted for more than 71.35% of Gross Domestic Product (GDP), accommodating only 56.29% of the population, while the Northeast had a 13.93% share of GDP, accommodating 27.69 % of the population. The sector analysis of income and gross revenues of companies reveals the gulf between North/Northeast and South/Southeast, ensuring the maintenance of social inequalities between the two groups.*

### Keywords

*Regional inequality; Economic inequality; Social inequality; Productive spatial concentration; Economic development.*

# CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DA PRODUÇÃO E DESIGUALDADES SOCIAIS

*Marcio Pochmann*  
*Luciana Caetano da Silva*

## 1. Introdução

Este artigo se propõe analisar a influência da concentração espacial da atividade produtiva sobre a trajetória de desigualdade social no Brasil, com base na transição do modelo agroexportador para o modelo industrial, embora a desigualdade anteceda tanto o processo de industrialização como o trabalho assalariado. Apesar de manifestar-se como um fenômeno dinâmico e multidimensional, a desigualdade social tem como um dos fios condutores a renda gerada no circuito de produção e circulação de mercadorias. A apropriação da renda sob a forma de juros, lucros, aluguéis e salários define, em grande medida e objetivamente, a dimensão social da desigualdade, acentuada com a concentração fundiária, a regressividade do sistema tributário e os elementos subjetivos relacionados a fatores como etnia, gênero, situação do domicílio e aspectos culturais.

No início do século XX, o principal produto da pauta de exportação brasileira era o café, protegido desde o final do século XIX pelo Estado republicano por meio de desvalorização cambial, oferta de crédito e compra do produto excedente para atenuar os efeitos, primeiro, do excesso de oferta e, depois, da queda de demanda no mercado internacional (FURTADO, 2007). A produção do café se desenvolveu sobretudo na região Sudeste, em especial no estado de São Paulo, que, a partir da segunda década do século XX, já concentrava a produção industrial. O capital mercantil atrelado ao café se constituiu em reserva imprescindível ao financiamento da indústria nascente concentrada na mesma região (CANO, 2007a; CANO, 2010).

Em 1919, o estado já respondia por 32,2% da produção industrial do país, alcançando, no início da década de 1970, 58,2% e chegando a 31,3% em 2011 (POCHMANN, 2016). Em 2014, o Valor de Transformação Industrial (VTI) do estado de São Paulo correspondia a 33,6% (SILVA, 2018).

A concentração da atividade produtiva na região Sudeste não se restringe à produção industrial, uma que ela se estende aos demais setores. As bases de sustentação das desigualdades regionais se apoiam nas disparidades de infraestrutura básica, infraestrutura logística e infraestrutura do sistema educacional. Mesmo na década de 1970, quando teve início um lento processo de desconcentração industrial, ele ocorreu seletivamente, posto que os setores mais dinâmicos e de maior conteúdo tecnológico permaneceram concentrados no centro dinâmico da economia nacional (BRANDÃO, 2004), influenciando o PIB e a renda *per capita*, assim como a participação dos entes federativos na arrecadação tributária.

Se o que se viu, do lado da produção, entre 1930 e 1970, foi uma trajetória ininterrupta de concentração espacial da atividade produtiva, com reflexos sobre a concentração de renda e o padrão de desenvolvimento dos entes federativos, na esfera social o esforço do Estado nacional foi tímido diante do empreendimento anteriormente para salvar os produtores de café. O Estado social, gestado no Estado Novo, nasce em um regime autoritário, restrito à classe trabalhadora urbana sem nenhum propósito de reduzir a desigualdade social ou de contemplar as camadas mais pobres, concentradas na área rural. O Estado social é implantado como estratégia para neutralizar opositores políticos e assegurar popularidade ao governo autoritário.

## 2. Concentração espacial das cadeias produtivas

A transição do ciclo do açúcar, concentrado no Nordeste, para os ciclos do ouro e do café, no Sudeste, foi acompanhada da transferência da sede do Império de Salvador para o Rio de Janeiro (1763), assegurando àquela última região a posição de centro dinâmico da economia nacional, com expressiva capacidade de acumulação de capital, que se ampliou à medida que a infraestrutura da região sofria alterações para acomodar os investimentos na atividade fabril, a qual avançava em ritmo superior ao das demais regiões do país (CANO, 2007b). A centralização do poder político, o domínio econômico e o tecido social fortemente influenciado por imigrantes de países capitalistas mais desenvolvidos ampliaram as vantagens do Sudeste, como resultado da transição do modelo agroexportador para o modelo industrial, na década de 1930. Isso acarretou para a região uma concentração de 80,7% do VTI, no começo da década de 1970.

Da década de 1930 em diante, os esforços do governo federal direcionados à integração regional e ao modelo de substituição de importação favoreceram a região que já liderava a produção industrial nacional. Os investimentos públicos federais na indústria de base, bem como aqueles em instituições de ensino/pesquisa, ao lado da modernização da infraestrutura logística, no Sudeste, conferiram a essa região larga vantagem competitiva em relação às demais, pavimentando o caminho para o estágio seguinte do processo de industrialização, com o aprofundamento das desigualdades regionais. O Estado social que nasce de forma muito tímida, nos anos 1930, nunca foi capaz de compensar os efeitos das desigualdades regionais e sociais produzidas pelas forças capitalistas de mercado, nem mesmo após a Constituição Federal de 1988, que parecia consolidar o Estado social no país.

A partir da década de 1980, constata-se um tímido processo de desconcentração da atividade produtiva, graças a alguns esforços do Estado nacional em estimular atividades industriais além das fronteiras da região Sudeste, porém, sem força suficiente para eliminar o abismo que separa o bloco Norte/Nordeste do eixo Centro-Sul. No limiar do século XXI, assiste-se a uma nova tentativa de redução da concentração de renda, desta vez por meio da elevação do gasto social, da inclusão de pessoas no mercado de trabalho e da valorização do salário mínimo (80% pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, INPC, de 2002 a 2015), alcançando elevação do Índice de Desenvolvimento Humanos dos Municípios (IDHM, assim como redução do Índice de Gini e retirada de milhões de famílias da condição de extrema pobreza. Do ponto de vista social, foram conquistas importantes, mas sem alterações relevantes na posição dos entes federativos que lideram o *ranking* nacional em participação relativa nos quatro grandes setores, nem na divisão regional do trabalho.

Após um período de crescimento com distribuição de renda e inclusão social, o Brasil experimentou dois anos de crescimento negativo do PIB (2015 e 2016), seguidos por outros dois com crescimento próximo de zero (2017 e 2018), além de uma Emenda Constitucional de congelamento dos gastos públicos federais, uma reforma trabalhista com elevação da precarização do trabalho e redução de massa salarial e o maior volume de desempregados na história do país, desde a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Como resultado, os avanços alcançados até 2014 foram rapidamente diluídos, evidenciando a fragilidade das políticas compensatórias como estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, posto que, em vez de autonomia, ela cria dependência. O enfrentamento das desigualdades regionais e sociais exige do Estado nacional, em parceria com os estados subnacionais, uma intervenção nas bases de produção de circulação de mercadoria, de modo a equalizar as forças produtivas territoriais no reordenamento das cadeias produtivas nacionais.

A concentração espacial da atividade produtiva revela-se como entrave ao desenvolvimento nacional em bases sustentáveis, visto que o fluxo de riqueza, a partir da produção, da renda e do consumo, produz, de um lado, excedente, mas, do outro, resulta em exclusão e escassez, cuja face se revela sob o símbolo da extrema pobreza. A ausência de mecanismos eficientes de distribuição da riqueza produzida em cada exercício é nociva à fluidez e à circulação da renda, desacelerando o ritmo de crescimento da economia, especialmente em países com grande concentração fundiária. Se é verdade que o capital acumulado pelo setor agroexportador foi importante fonte de financiamento para a indústria paulista, também o é que o capital acumulado no setor industrial foi fundamental para a expansão do setor de serviços. Assim como São Paulo concentrou a produção de café do final do século XVIII até as primeiras décadas do século XX, também o fez em relação à produção industrial a partir da segunda década do século XX e às atividades de comércio e serviços, atualmente.

O processo de concentração espacial da produção foi acompanhado pelo fortalecimento de oligopólios e monopólios, sob a compreensão de que a elevada escala de produção é condição imprescindível à competitividade comercial no mercado internacional. À luz desse raciocínio, os estados periféricos tornaram-se úteis aos propósitos do centro dinâmico como mercado consumidor e fornecedor de mão de obra e matéria-prima baratas, graças à força dos monopsônios setoriais. Se nas regiões Sul e Sudeste poucos estados dispunham de uma arrojada infraestrutura produtiva, nas regiões Norte e Nordeste faltavam até mesmo água e energia para consumo doméstico, o que deixava a maioria dos estados desprovida das condições elementares para a disputa por investimentos privados e para a organização das cadeias produtivas integradas à economia nacional. Essa condição desfavorável impôs às populações periféricas um custo social marcado por elevadas taxas de desemprego, ocupações precárias compatíveis com informalidade e baixa remuneração, além da reprodução da pobreza em escala tão larga quanto a resultante da produção dos grandes monopólios.

A desigualdade regional, marcada por estruturas produtivas distintas, padrões variados de ocupação e renda, assim como estruturas diferenciadas do sistema educacional, produz tecidos sociais igualmente distintos, cuja combinação resulta na preservação do abismo que separa territórios prósperos daqueles marcados pela pobreza. À medida que conseguem compor uma base sólida de acumulação de capital, os estados mais ricos tendem a manter a liderança econômica, distanciando-se dos estados mais pobres a cada nova tentativa de estímulo ao crescimento, dadas as limitações das políticas de desenvolvimento no tocante à

incorporação de variáveis de equalização de forças entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao sistema educacional e à infraestrutura logística.

Tomando como referência PIB, renda *per capita* e produção setorial dos entes federativos, constata-se que os sete estados das regiões Sul e Sudeste respondem por mais de 70% da produção e da renda, embora acomodem apenas 56% da população brasileira (IBGE/Pnad 2014). A título de ilustração, embora o estado de Alagoas acomodasse, em 2014, 1,64% da população brasileira, sua participação no PIB nacional correspondia a 0,71%, sua participação nos impostos sobre produção corrente do país era de 0,46% e seu PIB *per capita* equivalia a 42,64% do PIB *per capita* nacional. No mesmo ano, o estado de São Paulo, que respondia por 21,72% da população brasileira, abocanhava 32,15% do PIB nacional e 37,87% dos impostos sobre produção corrente.<sup>1</sup> O centro dinâmico da economia nacional concentra, também, as ocupações compatíveis com as remunerações mais elevadas, o que resulta em níveis mais altos de consumo, arrecadação tributária e capacidade de acumulação dos investidores privados. Esse ciclo virtuoso assegura a expansão dos investimentos privados e maior capacidade de intervenção dos estados mais ricos no desenvolvimento local. O sistema de mercado não corrige tais distorções, cabendo ao Estado nacional intervir com o propósito de equilibrar as oportunidades de desenvolvimento entre os entes federativos.

A partir da trajetória de formação bruta de capital e nível de pessoal ocupado, constata-se crescente concentração de capital em diversos setores, conforme se vê na Tabela 2. Os grupos de atividade econômica de maior peso são oligopolizados e dominados por quatro ou, no máximo, doze empresas que respondem por mais de 50% de cada segmento de mercado. No setor de previdência complementar, por exemplo, quatro empresas dominam 90% do mercado nacional. Em atividades de serviços financeiros, com mais de 42 mil empresas, oito delas respondem por 65% do mercado. Em telecomunicações sem fio, de um universo de 592 empresas, quatro respondem por 88% do setor.

A trajetória de concentração da riqueza produz o esvaziamento das condições materiais de sobrevivência para uma fração expressiva da sociedade. Dessa maneira, recai sobre o Estado a urgência de ofertar serviços essenciais ou mesmo transferir renda em estágios mais críticos, a exemplo da incapacidade do próprio sustento por idade avançada, incapacidade física ou desemprego involuntário por período muito longo. A regulação do mercado pode contribuir para a distribuição

---

1. Fonte: IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios. Dados elaborados em parceria com órgãos estaduais de Estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

mais justa da riqueza, tanto por meio de legislação de proteção ao trabalho como pela inibição à formação de monopólios privados ou mesmo mediante a proteção do Estado a segmentos mais vulneráveis da sociedade.

Setores dominados por monopólios e oligopólios (privados), livres de regulação, são compatíveis com preços abusivos e lucros extraordinários, sem distribuição dos ganhos a quem efetivamente agrega valor à produção, ou seja, a classe trabalhadora. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que, dos trinta setores com maior nível de concentração, as quatro maiores empresas de cada setor dominam entre 38% e 91,1% do mercado. Entre eles, destacam-se transporte aéreo de passageiros (82,6%), fabricação de produtos derivados de petróleo (89,6%), fabricação de equipamento bélico (91,1%), fabricação de aeronaves (82,7%), telecomunicação sem fio (87,9%), seguro-saúde (87,6%) e previdência complementar (89,9%).<sup>2</sup> Os salários nunca acompanham a rentabilidade dos empreendimentos; ao contrário, eles vão sendo pressionados conforme o desemprego cresce e os grandes conglomerados, representados por lobistas, interferem nas agendas de governo e em projetos de lei que resultam em perdas de direitos trabalhistas e até em degradação ambiental. Para Pochmann (2015), “apenas 1% das corporações transnacionais detém o controle de 40% de toda a rede capitalista de produção e distribuição de bens e serviços do mundo nesse início do século XXI”.

A concentração setorial tem sido acompanhada pela concentração espacial da atividade produtiva. Como apontado por outros indicadores, o estado de São Paulo concentrava, em 2014, 31,27% do total de empresas, 27,59% das unidades da indústria de transformação, 30,33% da construção civil e 40,59% de atividades financeiras/seguros e atividades relacionadas. No mesmo ano, a região Sudeste respondia por 61% e, com a região Sul, por 81,26% das 114,5 mil empresas de atividades financeiras/seguros e serviços relacionados, enquanto as regiões Norte e Nordeste respondiam, respectivamente, por 2,5% e 9,7% delas.<sup>3</sup> O setor financeiro é também aquele em que a renda média mensal é mais elevada em todas as unidades federativas.

Outra particularidade do universo das concentrações diz respeito à concentração da massa salarial que ultrapassa a concentração espacial da produção. Trata-se das diferenças de remuneração para uma mesma ocupação em diferentes regiões. Para 2014, enquanto a remuneração média mensal do país para o comércio correspondia a 2,1 salários mínimos, em sete estados localizados nas regiões Norte e Nordeste ela equivalia a 1,5 salário mínimo e, no estado de São Paulo, a 2,7 salários

---

2. Para maiores informações, ver IBGE, Cadastro Central de Empresas (IBGE, 2014c).

3. Idem.

mínimos. O fenômeno não se restringe ao setor de comércio, mas abrange quase todas as ocupações do setor privado. A concentração da massa salarial nos estados mais ricos deve-se, portanto: a) à concentração de setores mais dinâmicos, compatíveis com remunerações mais elevadas; b) às diferenças de remuneração entre estados para o mesmo tipo de ocupação; c) à concentração da produção nos estados mais ricos em proporção superior à densidade demográfica; d) à concentração de atividades informais; e, por fim, e) ao percentual elevado de pessoas ocupadas não remuneradas nas regiões periféricas.

A seguir, os grandes setores de indústria, serviços e comércio, além do sub-setor da construção civil, serão utilizados para explorar mais detalhadamente os elementos que caracterizam as diferenças regionais a partir da estrutura produtiva. São eles massa salarial, número de pessoas ocupadas, número de unidades de produção e receita bruta.

## 2.1. Atividade industrial

Neste tópico, será analisado o setor industrial, que foi a mola motora da economia nacional, pelo menos da década de 1930 até o final do século XX, com reverberações sobre a agricultura, o comércio e serviços. A partir da década de 1980, a indústria começa a perder força,<sup>4</sup> em face de um processo de desindustrialização com alguns breves períodos de recuperação, a exemplo de 2003-2008, seguidos de novo declínio, particularmente na indústria de transformação,<sup>5</sup> que recua também no nível de ocupação. Em estudo publicado pela Fiesp/Ciesp (2015), com base nos relatórios Rais/MTE, de 1985 a 2013, o percentual de pessoas empregadas na indústria de transformação caiu em todo o país, com destaque para o estado de São Paulo, cuja participação no emprego sofreu queda de 39% para 20%.

Ao que parece, as economias capitalistas experimentam uma nova fase de transição em que o setor de serviços, com a contribuição da terceira revolução industrial, assume a centralidade da dinâmica capitalista. A tecnologia da informação, a nanotecnologia, a robótica e outras inovações dotaram esse setor de uma força dinâmica que movimenta as economias capitalistas já com um novo padrão de desenvolvimento e reflexos sobre a configuração das cadeias produtivas globais e o mercado de trabalho. A mecanização de atividades até então desenvolvidas por braços humanos, a expansão do trabalho invisível, a elevação da instabilidade econômica e a intensidade do efeito contaminação derivam-se dessas transformações.

---

4. Em 1985, a indústria de transformação chegou a 21,6% do PIB nacional (POCHMANN, 2016).

5. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Contas Nacionais, período de 2000 a 2014. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

O processo de desindustrialização coincide com o de desconcentração da produção industrial no país, esta última influenciada também pelas deseconomias de aglomeração e pela guerra fiscal entre os entes federativos ao final da década de 1980, sem alterar a liderança isolada do estado de São Paulo e da região Sudeste. Em 2002, o VTI das regiões Sul e Sudeste correspondia a 83,27% e, em 2014, a 78,51%.<sup>6</sup> No mesmo ano, as demais regiões respondiam por pouco mais de 20% da produção industrial do país, ao passo que Rio de Janeiro e Minas Gerais, sozinhos, eram responsáveis por 69,31% do VTI da indústria extractiva mineral, com expressiva renda extra atrelada ao recebimento de *royalties*.

## 2.2. Setor de serviços

Assim como na atividade industrial, a região Sudeste também apresentou concentração no setor de serviços, ao responder, em 2014, por 64,9% da receita bruta das atividades de serviços não financeiros e por 65,2% da massa salarial e outras rendas;<sup>7</sup> enquanto isso, a região Nordeste, a segunda mais populosa do país, respondia por 10,7% e 11%, respectivamente (Tabela 1).

Grandes regiões	Receita bruta		Salários e outras rendas		Pessoal ocupado		Número de empresas	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014
Norte	2,23%	2,80%	2,16%	2,60%	2,13%	2,90%	1,11%	1,48%
Nordeste	11,97%	10,70%	12,47%	11,00%	14,41%	15,00%	9,73%	11,06%
Sudeste	62,20%	64,90%	60,25%	65,20%	56,52%	58,40%	59,38%	58,86%
Sul	17,43%	14,20%	19,38%	14,10%	20,71%	16,10%	24,37%	21,30%
Centro-Oeste	6,17%	7,40%	5,73%	7,00%	6,23%	7,70%	5,41%	7,29%

Tabela 1. Distribuição percentual das empresas prestadoras de serviços não financeiros, por grandes regiões, segundo variáveis selecionadas – 2002 e 2014

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa Anual de Serviços 2002 e 2014. Elaboração dos autores.

Comparando o desempenho das grandes regiões entre 2002 e 2014, constata-se o mesmo nível de concentração já observado no setor industrial, porém, para o setor em foco, a região Sudeste teve aumento de participação no período entre 2002 e 2004, como se os capitais investidos em setores industriais decadentes tivessem encontrado abrigo nos emergentes do setor de serviços. Para o sistema financeiro nacional, o nível de concentração é ainda mais elevado, assegurando à região as

6. Fonte: IBGE, Pesquisa Industrial Anual - Empresa, 2014 (IBGE, 2015d).

7. Fonte: IBGE, Pesquisa Anual de Serviços, 2014 (IBGE, 2014b).

ocupações de melhor remuneração e atraindo setores que jamais sobreviveriam em regiões de baixa renda *per capita*.

### 2.3. Comércio

O comércio é o setor com menor nível de concentração, embora ainda se mostre muito concentrado no Sudeste e, em seguida, na região Sul. Como resultado do esforço do governo federal em redistribuir renda por intermédio da valorização do salário mínimo, da elevação dos empregos formais, da redução da informalidade, da expansão do crédito para produção e consumo, dos incentivos fiscais a eletrodomésticos e das transferências diretas de renda para as camadas socialmente mais vulneráveis, o consumo cresceu nas regiões Norte e Nordeste acima da média nacional. Essas ações, somadas à instalação de universidades federais em alguns municípios periféricos, produziram transformações nos mercados locais de grande impacto social e econômico, desde que se empregue como parâmetro a economia local antes de 2003, quando as mesmas regiões eram marcadas por extrema pobreza, desemprego e desalento. O surgimento de um pequeno incremento de renda fez surgirem mercados de pequeno porte, farmácias, lojas de material de construção, vestuário e calçados, todos itens de primeira necessidade. Assistiu-se ao fenômeno da inclusão social por meio do consumo, criticada pelos neoliberais, mas capaz de enfrentar a crise financeira de 2008 valendo-se do mercado doméstico.

O aquecimento do comércio na região Nordeste é derivado do crescimento do emprego em todos os setores. Isso resultou na elevação de sua massa salarial e de outras remunerações, que passou de 11,47% para 13,7% do total nacional, assim como na da receita bruta de revenda, que aumentou de 12,62% para 15,5%, entre 2002 e 2014. A região Sudeste, por sua vez, registrou queda nas duas variáveis no mesmo período: de 59,58% para 55,5% e de 54,52% para 51,1%, respectivamente (Tabela 2). O fenômeno está associado a um conjunto de programas sociais direcionados à redução da pobreza e à erradicação da extrema pobreza, concentradas na região Nordeste. A elevação do consumo nos estados periféricos foi decorrente da valorização do salário mínimo, do crescimento do emprego (formal e informal), da expansão do crédito a microempreendimentos urbanos e rurais, da transferência de renda via programas sociais e de investimentos públicos em infraestrutura, estes, com menor impacto no curto prazo.

Grandes regiões	Receita bruta de revenda		Salários e outras rendas		Pessoal ocupado		Número de empresas	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014
Norte	2,89%	3,60%	2,17%	3,00%	2,19%	3,20%	1,22%	1,90%
Nordeste	12,62%	15,50%	11,47%	13,70%	15,47%	17,80%	17,78%	19,80%
Sudeste	54,52%	51,10%	59,58%	55,50%	53,84%	51,20%	50,99%	48,40%
Sul	21,31%	20,00%	19,58%	19,70%	19,98%	19,50%	21,84%	22,00%
Centro-Oeste	8,66%	9,80%	7,20%	8,10%	8,53%	8,30%	8,17%	7,90%

Tabela 2. Distribuição percentual das empresas comerciais, por grandes regiões, segundo as variáveis selecionadas – 2002 e 2014.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa Anual de Comércio, 2002 e 2014. Elaboração dos autores.

Embora seja notória a elevação da renda das camadas mais pobres como consequência de um conjunto articulado de políticas públicas, aumentado a capacidade de consumo nos estados periféricos e dos estratos de baixa renda, o avanço ainda é tímido e a perspectiva atual é de recuo em face da reforma trabalhista, do congelamento dos gastos sociais e da reforma previdenciária (em discussão). O enfrentamento do abismo que separa a extrema pobreza da riqueza concentrada exige maior esforço do governo federal, com investimento em infraestrutura capaz de alterar a configuração espacial das cadeias produtivas, em paralelo a ações de reestruturação do sistema de educação (ensino e pesquisa) nos estados com menor densidade econômica e estrutura produtiva menos arrojada.

A baixa densidade econômica dos estados mais pobres, cuja participação no PIB nacional é desproporcional à representação demográfica, expressa-se na capacidade de arrecadação tributária dos entes federativos. Em 2015, com 27,69% da população, o Nordeste atingia um nível de arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), maior fonte de receita fiscal dos entes federativos, de 16,1% do total nacional, após ter alcançado um avanço de 1,5 p.p em relação a 2002 (Gráfico 1). A região Sudeste, por outro lado, que respondia, em 2014, por 41,98% da população brasileira,<sup>8</sup> arrecadou 52,1% do ICMS,<sup>9</sup> depois de ter perdido 4,5 p.p. na comparação com 2002 (56,6%).

A concentração fica ainda mais clara com a análise da arrecadação dos dez maiores arrecadadores de ICMS (estados das regiões Sul e Sudeste mais os estados

8. Fonte: Pnad 2015 (IBGE, 2015b).

9. Em 2017, a arrecadação de ICMS da região Sudeste havia caído para 49,5% em função da desaceleração da atividade econômica no país, entre 2015 e 2017. Não houve desconcentração, nem a atividade econômica melhorou nos estados mais pobres. Na verdade, ela recuou muito nos estados mais ricos, com reflexos sobre a arrecadação.

de Bahia, Pernambuco e Goiás). Juntos, eles são responsáveis por 80% da arrecadação de ICMS no país. Os demais entes federativos (dezessete) dividem os 20% restantes, mas Acre, Amapá e Roraima respondiam, cada um, por apenas 0,2%, em 2014. O estado de São Paulo tinha, naquele mesmo ano, um volume de arrecadação de ICMS quase igual à soma das regiões Nordeste e Sul, no entanto, entre 2002 e 2010, superou as duas regiões em mais de 10%. Esses números dão a dimensão do desafio a ser enfrentado para promover a redução das desigualdades sociais, que passa, necessariamente, pela redução das desigualdades regionais no que tange à geração e à distribuição da riqueza. Não é demais lembrar que, além de arrecadação fiscal desproporcional ao tamanho populacional, os estados mais pobres ainda comprometem um percentual maior da arrecadação fiscal com amortização e serviços da dívida assumida com a União, tema a ser tratado adiante.

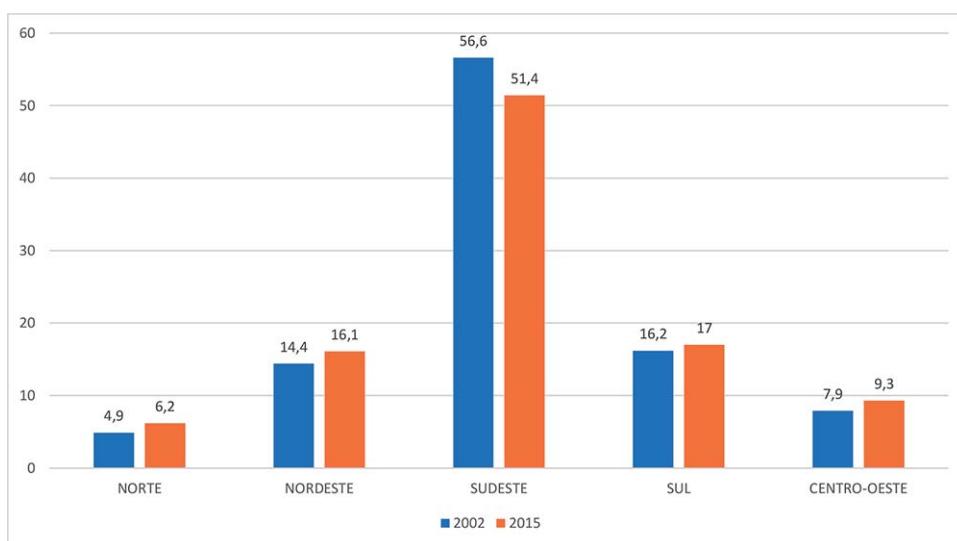


Gráfico 1. Participação relativa das grandes regiões - ICMS, 2002 e 2015.

Fonte: Secretaria da Fazenda, Finanças ou Tributação. Elaboração dos autores.

## 2.4. Construção civil

Para finalizar a demonstração de que a concentração regional está presente em todos os setores, destaca-se a construção civil do setor industrial, em razão de sua capilaridade e do incremento de recursos destinados a esse setor, no período entre 2003 e 2014, como parte de uma política de redução do déficit habitacional no país, priorizando as camadas socialmente mais vulneráveis. Em 2002, o setor contava com 122,89 mil empresas e 1,47 milhão de pessoas ocupadas. De 2002 a 2014, o número de empresas não cresceu muito (128 mil), mas o de pessoas ocupadas dobrou, chegando a 2,9 milhões. Houve o ingresso de empresas de pequeno porte

na realização de obras pequenas, assim como um significativo processo de fusões e aquisições, o que elevou a força das organizações que já dominavam os principais segmentos do mercado. Esse setor, em que cem empresas dominam o mercado de obras de grande porte e edificações, com fortes barreiras à entrada, constitui-se em uma das cadeias produtivas mais organizadas do Brasil.

As Tabelas 3 e 4 ratificam a tese de que a concentração espacial da atividade produtiva pode ser verificada em todo e qualquer setor, com variações relativamente pequenas entre eles. Destaca-se, para cada ano, o descolamento entre salários/outras rendas e volume de pessoal ocupado para a região Nordeste. Em 2014 (Tabela 3), a região respondia por 14,97% da massa de rendimentos, empregando 20,35% da população ocupada do setor, ao passo que o Sudeste concentrava 61,83% da massa salarial e 53,12% da população ocupada, reafirmando o que já havia sido apontado no início do capítulo. Enquanto no estado do Piauí, a renda média mensal paga na construção civil correspondia a 1,6 salário mínimo, no estado do Rio de Janeiro ela correspondia a 3,6 salários mínimos. Em 2002, a situação era semelhante: há o mesmo distanciamento entre proporção de pessoal ocupado e massa salarial tanto para o Nordeste como para o Sudeste, embora em situações inversas.

Grandes regiões	Participação no valor das incorporações, obras e/ou serviços da construção		Salários e outras rendas		Pessoal ocupado		Número de empresas	
	2002	2014	2002	2014	2002	2014	2002	2014
Norte	3,58%	3,58%	3,29%	3,07%	4,02%	4,22%	4,60%	3,51%
Nordeste	14,05%	14,97%	13,78%	14,97%	18,85%	20,35%	15,88%	13,94%
Sudeste	62,90%	59,45%	64,19%	61,83%	55,82%	53,12%	47,41%	47,92%
Sul	11,65%	13,91%	12,07%	13,28%	14,48%	14,85%	25,96%	26,48%
Centro-Oeste	7,82%	8,08%	6,67%	6,85%	6,83%	7,47%	6,15%	8,16%

Tabela 3. Distribuição percentual das empresas da indústria da construção civil, por grandes regiões, segundo as variáveis selecionadas – 2002 e 2014.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual Indústria da Construção, 2002 e 2014. Elaboração dos autores.

### 3. Desafios enfrentados pelos estados periféricos

A possibilidade de desconcentração das cadeias produtivas organizadas reside em investimentos na infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, abastecimento regular de água potável, fornecimento de energia elétrica e sistema eficiente de comunicação em todo o território nacional) e no fortalecimento de instituições de ensino e pesquisa nos estados periféricos. Espera-se, assim, engendar um processo de reconfiguração espacial da produção que resulte em maior parti-

pação desses estados na produção nacional, mas não em condição de subordinação aos interesses políticos e econômicos do centro dinâmico. A concentração espacial da produção condiciona a concentração espacial da renda. Desconstruir esse modelo requer dotar os estados periféricos de maior capacidade de organização das cadeias produtivas regionais, com impactos sobre atividade econômica, nível de arrecadação fiscal e intervenção no desenvolvimento local. Enquanto a geração de riqueza estiver proporcionalmente descolada da representação demográfica, as desigualdades sociais continuarão muito acentuadas, a despeito das transferências constitucionais a estados e municípios (FPM e FPE) e a indivíduos em condição de vulnerabilidade social.

A força econômica da região Sudeste assenta-se na articulação de todos os grandes setores e subsetores, constituindo sólidas cadeias produtivas organizadas. Os dados aqui analisados ajudam a compreender que não é possível uma região ter forte representação na indústria e fraca representação em outros setores, visto que a decisão de investir segue, em princípio, a lógica das economias de aglomeração, o que significa que o setor de serviços será forte onde a indústria se apresenta forte. Grande parte dos subsetores de serviços está, de algum modo, atrelada à atividade industrial. Os setores de comércio e serviços serão mais fortes nas regiões onde circula maior volume de renda. Por esse motivo, as cadeias produtivas foram se formando no território nacional, guiadas pela busca de lucros elevados e riscos moderados, com o apoio de investimentos do governo nacional.

A arrecadação fiscal dos estados periféricos e as transferências constitucionais recebidas da União mostram-se insuficientes a uma intervenção na medida necessária à superação de seu atraso econômico, com reverberação sobre o tecido social. Apenas dez entes federativos, incluindo toda a região Sudeste e dois dos três entes federativos da região Sul, concentram 80% da principal fonte de arrecadação fiscal (ICMS).<sup>10</sup> Relatório da Receita Federal<sup>11</sup> confirma que 80% de todos os tributos arrecadados (federais, estaduais e municipais) são oriundos das regiões Sul e Sudeste, corroborando outros dados já citados, inclusive, a concentração da produção e da renda do trabalho. Qualquer obra de infraestrutura de maior envergadura nos estados periféricos requer o apoio do Estado nacional que concentra mais de 68% da arrecadação fiscal do país (Quadro 1). Em outras palavras, dos 25,4% da arrecadação fiscal total que compete aos estados, aproximadamente 5% são arrecadados pelos dezessete entes federativos com menor capacidade de arrecadação.

---

10. Fonte: Minifaz/Cotepe. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

11. Fonte: Receita Federal. Carga tributária no Brasil 2016. Análise por tributos e bases de incidência (BRASIL, 2015).

Entidade Federativa	2015			2016		
	Arrecadação (R\$ milhões)	% do PIB	% da Arrecadação	Arrecadação (R\$ milhões)	% do PIB	% da Arrecadação
União	1.316.253,83	21,95%	68,36%	1.383.758,72	22,11%	68,27
Estados	489.263,46	8,16%	25,41%	514.841,11	8,23%	25,4
Municípios	119.933,85	2,00%	6,23%	128.414,66	2,05%	6,34
Total	1.925.451,14	32,11%	100,00%	2.027.014,48	32,38%	100

Quadro 1. Arrecadação fiscal por ente federativo.

Fonte: Receita Federal. Carga tributária no Brasil 2016. Análise por tributos e bases de incidência.

Tome-se como referência o serviço de saúde pública, para o qual o investimento de estados mais pobres é proporcionalmente elevado em relação ao PIB e, em valores absolutos, muito menor que o valor registrado pelos estados mais ricos, com os preços de mercado padronizados para qualquer procedimento de saúde em todo o país e grau de cobertura por plano de saúde menor nos estados mais pobres. Essa é uma equação visivelmente desfavorável aos estados mais pobres, com impactos negativos sobre o IDHM. Centros equipados para tratamento de câncer terão o mesmo custo de manutenção, seja no Acre (participação de 0,2% na arrecadação de ICMS, 2014), seja no estado de São Paulo (participação de 31,6% na arrecadação de ICMS, 2014). Em 2012, o estado do Maranhão recebeu um investimento público em saúde equivalente a 6,33% do seu PIB, enquanto em São Paulo o investimento foi de 2,58%; no entanto, os valores absolutos eram, respectivamente, de R\$ 519,11 (MA) e R\$ de 924,70 (SP). Para piorar a situação, apenas 6,5% da população maranhense tinha cobertura de plano de saúde, ao passo que, em São Paulo, a cobertura correspondia a 44,4%, o que revela que, nos estados mais pobres, é maior dependência da população em relação aos serviços públicos.

A restrição orçamentária dos estados mais pobres à realização de investimentos públicos estende-se a todas as demais áreas: educação/cultura, saneamento básico, infraestrutura etc. A superação desses gargalos depende de um planejamento de longo prazo coordenado pelo Estado nacional, em parceria com estados e municípios. Se o Estado nacional não intervier para equalizar essas diferenças, o abismo que separa estados pobres e ricos jamais será superado, posto que o sistema de reprodução capitalista, em seu movimento natural, tende a produzir a concentração de riqueza continuamente.

#### 4. Outros fatores que influenciam as desigualdades sociais

Além da concentração espacial da atividade produtiva e da consequente limitação de intervenção dos estados periféricos, condicionada pela baixa capacidade

de arrecadação fiscal e pela insuficiência de transferências constitucionais, o quadro de desigualdades sociais é agravado por outras variáveis: regressividade do sistema tributário, tecido social e concentração fundiária.

#### 4.1. Sistema tributário regressivo

Um sistema tributário é regressivo quando se impõe à renda das camadas mais pobres uma contribuição tributária relativamente mais elevada do que a incidente sobre a renda das camadas mais afortunadas, graças ao peso dos impostos indiretos. Acrescentando-se à estrutura do sistema tributário a sonegação fiscal ignorada pelo Estado e a renúncia fiscal a grandes empreendimentos privados, pode-se afirmar que, na melhor das hipóteses, o investimento no gasto social poderá devolver às classes de baixa renda apenas o que lhe foi subtraído injustamente. A política fiscal alcançará seu objetivo como instrumento de redistribuição de renda apenas se a estrutura tributária for reconfigurada em conformidade com os países mais desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a exemplo de Dinamarca, Suécia, Finlândia, Islândia e Itália. Nesses países, constatam-se IDHM muito elevado e tributação sobre a renda de capital muito mais elevada que no Brasil. Em 2015, enquanto aqui a incidência de tributos sobre a renda correspondia a 5,9%, na Dinamarca era de 29,2%, conforme relatório anual da Receita Federal (2015).

No que tange a tributos sobre bens e serviços, ocorre o contrário: enquanto no Brasil a incidência foi de 17,9% em 2013 e de 15,8% sobre o PIB em 2015, nos Estados Unidos esses percentuais foram de 4,3% e 4,4%. Em 2016, de acordo com dados da Receita Federal, a carga tributária brasileira sobre rendas de capital e patrimônio correspondia a 24,64% do montante arrecadado pelas três esferas de governo. Bens e serviços respondiam por 47,39%. O problema do sistema tributário brasileiro não está no tamanho da carga tributária, e sim na sua regressividade, no elevado nível de sonegação<sup>12</sup> consentida e, em muitos casos, na má gestão de recursos públicos. Em 2014, a carga tributária do país atingiu 33,47% do PIB e, em 2016, 32,1%, abaixo da média dos países da OCDE. Valendo-se de pesquisa realizada com a declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) de 2007 a 2013, GOBETTI e ORAIR (2016) concluem que o nível de progressividade do Imposto de Renda ainda é muito baixo, se comparado ao dos países mais ricos da OCDE, especialmente no que se refere à tributação das rendas de capital.

---

12. Estima-se que a sonegação fiscal no Brasil fique acima de R\$ 400 bilhões por ano aos preços de 2017, o que favorece principalmente as grandes organizações, muitas delas prestadoras de bens e serviços ao governo nacional ou aos governos subnacionais.

O Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira, elaborado com base na declaração de Imposto de Renda de pessoa física ano-calendário 2014 (exercício 2015), revela que, no universo de 26,5 milhões de declarantes, o centésimo mais rico detinha 14% da renda bruta e 15% de bens e direitos líquidos, e os cinco centésimos mais ricos detinham 28% de renda, bens e direitos líquidos.<sup>13</sup> O mesmo relatório revela que, entre os países da OCDE com maior concentração de renda, o Brasil só perde para os Estados Unidos e para a Alemanha, onde os cinco centésimos mais ricos respondem, respectivamente, por 34,6% e 28,1% da renda.

Considerando que esses 26,5 milhões de declarantes formam um grupo mais homogêneo do que o conjunto total da população ocupada em 2014, que corresponde a 99,5 milhões de pessoas, a desigualdade efetiva da renda no país é mais profunda, sobretudo porque mais de 45% da população de quinze anos ou mais de idade da área rural do país auferia, em 2014, renda média mensal de até um salário mínimo. No Nordeste, a população rural é mais representativa, assim como o percentual dos que auferem rendimento de até um salário mínimo.

#### 4.2. Tecido social

Ao longo do processo histórico, o tecido social no Brasil vem sendo influenciado por relações de trabalho, distribuição espacial da estrutura produtiva, disparidades regionais do sistema educacional,<sup>14</sup> concentração fundiária e o conjunto de políticas públicas, incluindo políticas fiscais, cambiais e monetárias, ora com caráter concentrador, ora mais propensas à inclusão social. Se, de um lado, o tecido social é resultado do maior ou menor grau de protagonismo político dos cidadãos que o compõem, do outro, é responsável por esse mesmo contexto, sob a influência das condições materiais de subsistência e do grau de politização a que estão submetidos, desenhando-se um movimento cíclico e contínuo interrompido somente pela intervenção do Estado. Em outras palavras, se uma parcela da sociedade se encontra desprovida das condições materiais de subsistência, de consciência de classe e de informações sistematizadas que lhe permitam se posicionar defensivamente em relação aos direitos constitucionais que a amparam, dificilmente será possível produzir de maneira endógena os mecanismos de transformação capazes de torná-la menos desigual. O processo de transformação social demanda uma educação pública de qualidade universalizada que estimule o pensamento crítico,

---

13. Para maiores informações, ver Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Dados do IRPF 2015/2014 (BRASIL, 2016).

14. Incluindo investimentos em pesquisa científica e inovação tecnológica.

instrumentalizando os cidadãos para os desafios envolvidos no enfrentamento das desigualdades de oportunidades impostas a todas as tribos segmentadas por gênero, etnia, crença, renda, grau de instrução, status da ocupação etc.

Nos estados periféricos, a infraestrutura do sistema educacional, associada a uma estrutura produtiva constituída de setores com baixo dinamismo e baixo conteúdo tecnológico, condiciona a dinâmica da economia local e a renda média dos assalariados. Essas desigualdades revelam-se ainda mais acentuadas na análise dos dados desagregados, mirando estados e municípios. Em 2015, o estado do Rio de Janeiro apresentava uma taxa de analfabetismo para a população economicamente ativa (PEA) de quinze anos ou mais de idade de 2,05%, enquanto no estado de Alagoas ela correspondia a 5,94%. Para a PEA com mais de quinze anos de estudo, a situação se inverte, com 11,06% para o Rio e 5,52% para Alagoas. Os números agregados por macrorregião revelam que as regiões Norte e Nordeste respondem por maior taxa de analfabetismo e menor taxa de pessoas com quinze anos ou mais de estudo (Tabela 4). Entretanto, as desigualdades produzidas em decorrência do sistema de educação não se restringem ao grau de instrução da população local. O centro dinâmico da economia nacional dispõe das condições estruturais para reproduzir o conhecimento e o desenvolvimento de pesquisa científica e inovação tecnológica em condições absolutamente distintas dos estados periféricos, com a criação de um ambiente muito mais promissor às empresas de maior conteúdo tecnológico, cuja sobrevivência depende de um processo de inovação contínuo e acelerado. Ignorar esse abismo e adotar a linearidade como regra no formato e na execução de políticas públicas implica ignorar os sons distorcidos do atraso e da pobreza.

Entidade Federativa	Grupos de anos de estudo	
	Sem instrução e menos de 1 ano	15 anos ou mais
Brasil	3,70%	8,97%
Norte	4,66%	6,47%
Nordeste	6,79%	5,61%
Sudeste	2,22%	10,68%
Sul	2,20%	10,28%
Centro-Oeste	3,06%	11,29%

Tabela 4. População economicamente ativa de quinze anos ou mais de idade, por anos de estudo, 2015.

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnda). Elaboração dos autores.

Para qualquer indicador socioeconômico, as diferenças entre indivíduos são acentuadas, em grande medida, pelas diferenças regionais, tanto pela influência da estrutura produtiva, das ocupações e respectivas remunerações ofertadas no mercado de trabalho como pela capacidade de arrecadação e intervenção das unidades federativas. Pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), são consideradas vulneráveis à pobreza famílias com renda *per capita* domiciliar de até meio salário mínimo. Em 2000, 81,41% da população do estado do Maranhão se encontrava nessa condição, enquanto no estado de São Paulo os números eram de apenas 26,55%. Esse é o tecido social fragmentado que compõe o país. Tais desigualdades são reproduzidas no interior de cada unidade federativa, com a capital de cada estado apresentando indicadores socioeconômicos muito acima da média enquanto a região periférica, com estrutura mais precária, concentra a pobreza e a extrema pobreza.

Para os anos de 2002 e 2014, foram selecionados seis indicadores – renda, taxa de indigentes, taxa de pobreza, mortalidade infantil, trabalho informal e taxa de analfabetismo – para medir o grau de vulnerabilidade do tecido social de cada ente federativo. As fontes foram Ipeadata, IBGE e Atlas de Desenvolvimento Humano. Observa-se que a curva de 2014 é menos sinuosa em relação à de 2000, o que demonstra o êxito das políticas públicas implantadas no período entre 2003 e 2014, porém, tanto para 2002 como para 2014, o índice de vulnerabilidade social mostra-se mais acentuado nos estados que compõem a região Nordeste (Gráfico 2). Isso significa que é necessário envidar esforços para além das políticas compensatórias com vistas à redução das desigualdades regionais e sociais.

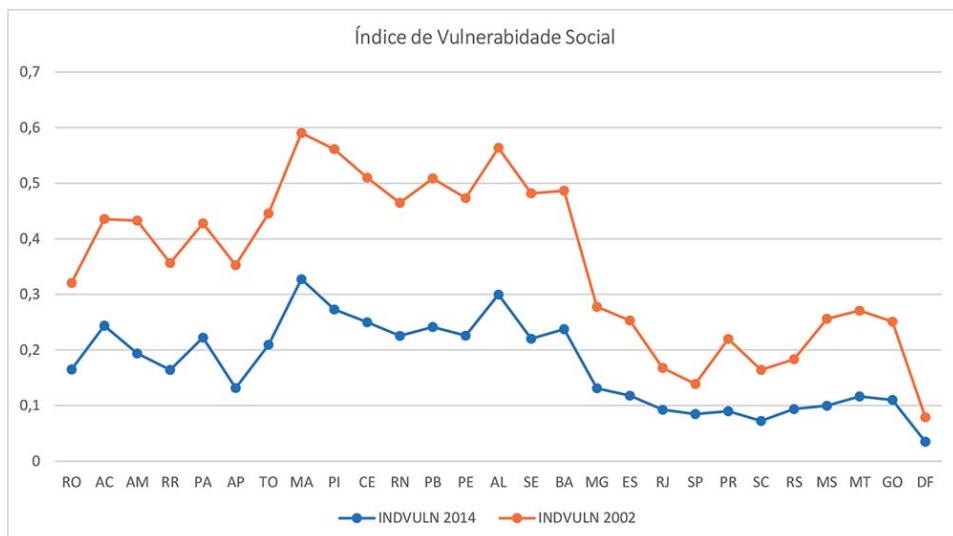


Gráfico 2. Índice de vulnerabilidade social, Brasil – 2002 e 2014.

Fonte: Ipeadata/Social - Grau de informalidade; IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; Atlas de Desenvolvimento Humano/Radar IDHM. Elaboração dos autores.

O IDHM joga luz nesse mosaico territorial marcado por desigualdades sociais e econômicas. Agregando indicadores de educação, renda e longevidade, o IDHM dos municípios brasileiros ocupa as cinco escalas (de muito baixo a muito alto): em 2010, São Caetano do Sul (SP) assumia o primeiro lugar, com IDHM de 0,862, e Melgaço (PA) apresentava IDHM de 0,418.<sup>15</sup> Entre os 5.565 municípios, 32 estavam com IDHM muito baixo (abaixo de 0,500). Os 134 municípios com IDHM mais baixo ( $\leq 0,525$ ) estavam localizados entre as regiões Norte e Nordeste. Os cem municípios com IDHM mais elevado ( $\geq 0,784$ ) concentravam-se nas regiões Sul e Sudeste, à exceção de Fernando de Noronha (PE), Palmas (TO), Cuiabá (MT) e Distrito Federal.

### Considerações finais

A investigação acerca da relação causa/efeito entre desigualdades sociais e concentração espacial da produção requer, pelo menos, que a hipótese aqui levantada seja testada. Em outras palavras, uma vez dotados de infraestrutura logística e infraestrutura educacional semelhantes àquelas presentes nos centros de maior densidade econômica, os estados periféricos responderiam com melhores indicadores socioeconômicos (renda, grau de escolaridade, esperança de vida, mortalidade infantil, IDHM) e reflexos sobre o Índice de Gini nacional.

Admitindo-se que a desigualdade social não se explica, apenas, como resultado das desigualdades regionais, dado seu caráter multidimensional, constatam-se fortes indícios de que, independentemente do processo histórico marcado por fenômenos externos e internos que resultaram em ritmos e estruturas distintos de desenvolvimento, as regiões, como se encontram hoje, tornam pouco expressivo o esforço de redução de desigualdade social via transferência de renda. Observa-se, indiscutivelmente, expressiva elevação da qualidade de vida daqueles que, até 2002, não tinham sequer acesso às condições materiais de subsistência, condição compatível com baixa expectativa de vida e alta taxa de mortalidade infantil nos estados mais pobres. Entretanto, é fato que estados pobres e ricos avançaram em seus indicadores em decorrência do aumento do gasto social. O avanço mais expressivo consistiu na retirada de mais de 20 milhões de pessoas da extrema pobreza, o que resultou na redução do Índice de Gini nacional e na elevação do IDHM de todos os municípios.

Nossa segunda hipótese é de que, se o gasto social, enquanto proporção do PIB, tivesse sido mantido ou seguido sua trajetória ascendente, de 2015 em diante, teríamos caminhado para uma condição de eliminação da extrema pobreza,

---

15. Para maiores informações, consultar o relatório PNUD em: <<http://www.pnud.org.br/content/brazil/pt/home/idho/rankings/idhm-municipios-2010.html>>.

porém, sem alterar o abismo que separa os dois blocos de estados pobres e ricos (Norte/Nordeste e Sul/Sudeste). Um projeto de redução de desigualdades sociais em bases sustentáveis exige um conjunto articulado de políticas e ações, tais como: a) reforma no sistema fiscal com vistas a reduzir o grau de regressividade; b) leis mais rigorosas para desapropriação de terras improdutivas, a fim de fortalecer a política de desenvolvimento agrário, estimulando a agricultura familiar e a geração de renda no campo; c) investimentos públicos na infraestrutura logística dos estados periféricos, de modo a dotá-los de melhores condições de produção e maior autonomia fiscal; d) ampliação e modernização do sistema educacional público dos estados periféricos, com o propósito de dotá-los de condições adequadas de produção do conhecimento, ciência e tecnologia similares à dos grandes centros econômicos do país.

A redução do gasto social observada no período compreendido entre 2015 e 2018 já produziu grande retrocesso social, ao elevar as desigualdades sociais e regionais, tendo em vista que os mecanismos de redistribuição de renda favorecem os estados periféricos de maior vulnerabilidade social. Indicadores de extrema pobreza e mortalidade infantil voltaram a crescer em resposta à redução do gasto social e à reforma trabalhista, esta última compatível com a precarização do trabalho e baixa remuneração. A descontinuidade do programa de governo que tinha como horizonte a extinção da extrema pobreza apoiada na inclusão social tende a acentuar as diferenças regionais, especialmente no que tange aos indicadores sociais. Os estados do Norte e do Nordeste concentram a população em condição de pobreza e extrema pobreza, e que sofre maior impacto da redução do gasto social, o que compromete o consumo e a dinâmica dos mercados locais.

À primeira vista, o fenômeno parece realçar a tese de que existe correlação positiva entre política de redistribuição de renda via elevação do gasto social e redução das desigualdades regionais. Isso é verdadeiro no estágio em que os estados mais pobres mantêm um percentual elevado da população vivendo abaixo da linha de pobreza. Uma vez superada a extrema pobreza, a continuidade do processo de redução de desigualdades sociais e regionais exige mudanças estruturais, como já descrito neste artigo. A desigualdade social é um fenômeno multidimensional e os programas sociais, embora imprescindíveis, só conseguem resolver uma dimensão do problema, o que pode ser corroborado pelos dados setoriais por região, ao longo dos últimos anos – os estados mais ricos permanecem dominando todos os setores da economia, tanto durante fases de crescimento econômico como em momentos de recessão.

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, T. B. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.
- BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*. Campinas: Centro de Documentação, Unicamp/IE, 2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. RECEITA FEDERAL. *Carga tributária no Brasil 2014: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad), 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Dados do IRPF 2015/2014*. Distrito Federal: Secretaria de Política Econômica/SPE, 2016.
- CAMPOLINA DINIZ, C. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. *Texto para discussão*, n. 375. Distrito Federal: Ipea, Jun. 1995.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento regional no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, v. 3, n. 1. Belo Horizonte, set. 1993.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007a.
- \_\_\_\_\_. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 5<sup>a</sup> ed. Campinas (SP): IE, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. *Texto para discussão*, n. 177. Campinas: IE/Unicamp, maio 2010.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdade e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, jun. 1997. Brasília: Ipea, 1997.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Anual de Serviços/IBGE*. Vol. 4. Rio de Janeiro: IBGE, 2002a.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Industrial Anual/IBGE*. Brasília: 2013.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Anual de Comércio/IBGE*. Vol. 26. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Anual de Serviços/IBGE*. Vol. 16. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b.
- \_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações, Cadastro Central de Empresas. Brasília: 2014c.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)*, 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)*, 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção/IBGE*. Vol. 25. Rio de Janeiro: IBGE, 2015c.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Industrial Anual – Empresa/IBGE*. Vol. 34. Rio de Janeiro: IBGE, 2015d.
- \_\_\_\_\_. *Tesouro Nacional. Gasto social do governo central 2002 a 2015*. Distrito Federal: 2016.

- LOPREATO, F. L. C. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. *Texto para discussão*, n. 98. Campinas: IE/Unicamp, 2000.
- \_\_\_\_\_. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp; IE/Unicamp, 2002.
- MONTEIRO NETO, A. *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas (SP)/IE, 2005.
- MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO *et al.* (Org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. pp. 429-69.
- PACHECO, C. A. *A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas (SP)/IE, 1996.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- \_\_\_\_\_. *A economia da desigualdade*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- POCHMANN, M. (Org.). *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A vez dos intocáveis no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015a.
- \_\_\_\_\_. *et al.* (Org.). *Atlas de exclusão social no Brasil: dinâmica da exclusão social na primeira década do século XXI*. São Paulo: Cortez, 2015b.
- \_\_\_\_\_. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.
- \_\_\_\_\_. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 38, n. 139, 2017.
- SILVA, L. C. *Desigualdades sociais no Brasil: fios condutores, enfrentamentos no período 2003 a 2014 e resultados alcançados*. Tese de doutorado. Universidade de Campinas (SP)/IE, 2018.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para discussão*, n. 405. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

**Marcio Pochmann**

Professor livre-docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

**Email:** marciopochmann@yahoo.com.br

**ORCID:** 0000-0002-3940-1536

**Luciana Caetano da Silva**

Professora-adjunta da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

**Email:** lucaetano2005@uol.com.br

**ORCID:** 0000-0001-5100-4405

**Submissão:** 8 de janeiro de 2019.

**Aprovação:** 11 de setembro de 2019.

**Como citar:** POCHMANN, M.; SILVA, L. C. Concentração espacial da produção e desigualdades sociais. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v.22, E202004, 2020. DOI 10.22296/2317-1529.rbeur.202004

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY-NC 4.0.

[https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)