

# O mapa regional das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento humano no Brasil

---

Eduardo José Grin

Fernando Burgos Pimentel dos Santos

Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes

Luís Paulo Bresciani

## Resumo

O Brasil é um país de superlativos. A análise do desenvolvimento regional não é uma tarefa simples para um país de dimensão continental, heterogêneo e profundamente desigual em termos de desenvolvimento humano. Não é possível analisar o desenvolvimento regional de um único ponto de vista, uma vez que o país tem características diferenciadoras nas suas unidades constituintes. O objetivo deste artigo é descrever o mapa da desigualdade regional no Brasil a partir da perspectiva do desenvolvimento humano. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são uma referência comum neste debate, e este artigo explora quatro ODS: saúde (ODS 3), educação (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5) e redução das desigualdades (ODS 10) e o seu desempenho nas regiões brasileiras. Os números apresentados exprimem bem a realidade do país no que diz respeito à sua heterogeneidade e desigualdade regional. O Brasil é um país continental, pelo que cada região, e cada Estado, tem as suas próprias características, o que torna a questão do desenvolvimento regional uma das agendas políticas governamentais mais complexas. A

desigualdade regional, interestatal e inter-regional e os seus efeitos no desenvolvimento humano são significativos, o que torna necessária a formulação e implementação de políticas públicas que considerem estas diferentes situações. Para isso, a agenda sobre o desenvolvimento regional deveria receber mais atenção de todos os níveis de governo.

## **Abstract**

Brazil is a country of superlatives. Analyzing regional development is not a simple task for a country of continental dimension, heterogeneous and profoundly unequal in terms of human development. It is not possible to analyze regional development from a single point of view, as the country has differentiating characteristics in its constituent units. The purpose of this article is to describe the map of regional inequality in Brazil from the perspective of human development. The Sustainable Development Goals are a common reference in this debate, and this article explores four SDGs: health (SDG 3), education (SDG 4), gender equality (SDG 5) and reducing inequalities (SDG 10) and their performance in the Brazilian regions. The figures presented well express the country's reality with regards to its heterogeneity and regional inequality. Brazil is a continental country, so that each region, and each state, has its own characteristics, which makes the issue of regional development one of the most complex governmental policy agendas. Regional, inter-state and interregional inequality and its effects on human development are significant, which makes it necessary to formulate and implement public policies that consider these different situations. For that, the agenda on regional development should receive more attention from all levels of government.

## **Introdução**

O Brasil é um país de superlativos. Analisar o desenvolvimento regional não é uma tarefa simples para um país de dimensão continen-

tal, heterogêneo e profundamente desigual quanto ao desenvolvimento humano. Uma das metáforas mais conhecidas sobre a questão da desigualdade regional no Brasil, que remonta à década de 1950, é a ideia da existência de dois Brasis. O território nacional seria dividido por uma profunda heterogeneidade que separa as regiões mais modernas do Sul e Sudeste das regiões mais atrasadas do Norte e Nordeste. Nesse sentido, não seria possível analisar o desenvolvimento regional sob um único enfoque, uma vez que a realidade mostra as características diferenciadoras do país em suas unidades constituintes.

A metáfora utilizada na década de 1970 segue esse caminho ao retratar o país com a metáfora da “Belíndia”. As regiões mais ricas do Sul e Sudeste apresentam padrões de vida semelhantes aos da Bélgica, enquanto os territórios mais pobres do Norte e Nordeste estariam mais próximos da realidade da Índia. De uma forma ou de outra, tentar captar de forma sintética a realidade do desenvolvimento regional no Brasil mostra, de forma contínua, aquela divisão que, por diversos motivos históricos, continua sendo uma marca intrínseca e estrutural do desenvolvimento nacional. Por isso, localizar essa questão para o caso brasileiro requer um olhar mais próximo de cada território, uma vez que desigualdade e heterogeneidade são marcas relevantes nas cinco regiões e nos 27 estados da federação brasileira.

O objetivo deste artigo é descrever o mapa da desigualdade regional no Brasil conforme a ótica do desenvolvimento humano. Não se busca neste trabalho analisar causas dessa realidade, mas apresentar dimensões que permitam identificar como o desenvolvimento humano é desigualmente distribuído regionalmente no país. A finalidade, portanto, é modesta do ponto de vista analítico, mas ao mesmo tempo importante para evidenciar números que mostram os desafios existentes para ampliar o acesso de amplas parcelas da população brasileira a políticas públicas que compatibilizem desenvolvimento regional com desenvolvimento humano. Nesse sentido, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) se constituem como uma referência cada vez mais

usual neste debate. Este artigo explora, em particular, quatro dos 17 ODS: saúde (ODS 3), educação (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5) e redução das desigualdades (ODS 10). Todos os objetivos são vitais para o desenvolvimento humano, mas este artigo optou por se pautar por estes quatro baseado em dois critérios: seu impacto direto na possibilidade de estimular o desenvolvimento humano e na relevância que o tema da igualdade de gênero assumiu nas agendas de políticas públicas em nível internacional (ONU, 2020).

Para apresentar os números da realidade regional brasileira o artigo está organizado como segue, além desta introdução. A primeira seção resume os principais argumentos do debate sobre desenvolvimento regional e humano. A segunda parte descreve os indicadores selecionados nas quatro dimensões que compõem o seu escopo empírico. Nas conclusões volta-se ao tema enfocando sua relação com a evolução histórica do país e com sugestões de medidas que poderiam contribuir para inserir este debate de forma mais organizada na agenda governamental.

## **Os nexos entre desenvolvimento humano e desenvolvimento regional**

O conceito de desenvolvimento desse projeto apoia-se na abordagem das capacidades humanas, promovida por Amartya Sen (1999). Desenvolvimento compreende a expansão das capacidades humanas, ou seja, das oportunidades que as pessoas têm de exercer sua liberdade de escolha para atingir objetivos em diferentes áreas relevantes para suas vidas. Portanto, riqueza difere de bem-estar e o desenvolvimento vai além de sua mensuração econômica por meio de variáveis como o Produto Interno Bruto, por exemplo. Pelo contrário, desenvolvimento é um caminho para que as pessoas possam romper suas privações para que tenham condições de exercerem suas liberdades políticas, direitos civis e direitos humanos para assim melhorarem sua qualidade de vida (Sen, 1999).

O desenvolvimento é um conceito mutável ao longo do tempo (Boisier, 2004). Ao contrário do crescimento econômico, normalmente medido pelo Produto Interno Bruto, o desenvolvimento sustentável aponta para uma definição que irá variar de acordo com as culturas e épocas em que for estudado. Nessa linha, o desenvolvimento econômico não pode ser tomado como a única causa estrutural de desempenho institucional das regiões. O desenvolvimento também se relaciona com a produção de comunidades cívicas e democráticas para impulsionar políticas públicas e qualidade de vida (Putnam, 2006), gerando respostas específicas à pergunta central formulada por Dallabrida e Becker (2008): “por que processos regionais de desenvolvimento não são iguais dinamicamente e se diferenciam entre si?”. Por ser um conceito polissêmico, reduzir desenvolvimento regional à dimensão econômica lhe retira aspectos qualitativos como desenvolvimento humano e social. De fato, como assinala Boisier (2001), o desenvolvimento regional consiste em um processo de mudança estrutural localizada (em uma área territorial denominada “região”) “que se associa a um permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio”. Essas considerações, quando acopladas ao tema do desenvolvimento sustentável, ampliam o foco para outros temas como pobreza, educação, saúde e meio ambiente (Moyer e Hedden, 2020).

Em linha com os ODS, a avaliação do desenvolvimento regional se conecta de forma multidimensional com vários temas que afetam as possibilidades de desenvolvimento humano. Nessa linha, o ODS 1 visa erradicar a pobreza de todas as formas (pessoas vivendo com menos de US\$1,9 por dia) (World Bank, 2018; Burt, Hughes, Milante, 2014), e esse nível de exclusão social cria obstáculos ao desenvolvimento regional. O ODS 2 visa eliminar a fome e a desnutrição, o que está relacionado à forma como a terra e a produção de alimentos pode ser voltada para enfrentar desigualdades socioeconômicas (Popp et al, 2017). Os ODS 3 e

6 igualmente destacam o papel do acesso à água e ao saneamento básico como medidas preventivas para elevar a qualidade da saúde da população. O foco consiste em reduzir a vulnerabilidade a doenças que negativamente impactam o desenvolvimento local, pois reduzem as potencialidades de as pessoas serem participantes ativos desse processo (Hanasaki et al, 2013). O ODS 4 aborda o tema da educação compreendendo que pessoas portadoras de conhecimento e capacidade de aprenderem são ativos essenciais para o desenvolvimento territorial (Dickson, Hughes e Irfan, 2016). O ODS 5 aborda a desigualdade de gênero e é crítico para as possibilidades do desenvolvimento sustentável, pois é preciso lidar com diferentes culturas existentes nos territórios, o que pode impulsionar ou atrasar essas mudanças sociais (Dugarova, 2019). Finalmente, talvez como uma síntese, o ODS 10 visa reduzir a desigualdade dentro dos países, para o que o tema do desenvolvimento regional está diretamente associado (Genevey, Pachauri e Tubiana, 2020).

Este debate se alinha com a formulação de Amartya Sen que compreende esse processo por meio de enfoques complementares. Desenvolvimento humano, para ser efetivo, apoia-se no estímulo para aprimorar capacidades, que são compreendidas como liberdades ou oportunidade para alcançar uma vida boa ou bem-estar. Tais capacidades estão relacionadas aos funcionamentos que dizem respeito às dimensões de bem-estar e aos critérios que cada sociedade – ou território – julga valioso para incorporar como atributo para gerar desenvolvimento humano (estar nutrido, ter boa saúde, alfabetizado, autorrespeito, por exemplo) (Sen, 1999). Desenvolvimento regional deve, por essa lógica, ser orientado para qualificar o estoque de capacidades de cidadãos e cidadãs para garantir que estejam livres da fome, da violência, do preconceito, tenham acesso à água limpa e ambiente para ter uma vida saudável no território onde vivem e trabalham. Nessa linha, este artigo busca mostrar alguns indicadores sobre esta realidade nas cinco regiões do Brasil.

## Os números da desigualdade regional no Brasil

Nesta seção descrevem-se indicadores chave para avaliar o desenvolvimento regional e suas conexões com as lacunas de desenvolvimento humano. Sendo este um tema multidimensional, busca-se apresentar números que reflitam, em cada dimensão considerada, a realidade da sua disparidade entre as regiões. Nesse sentido, esta seção descreve a situação de quatro áreas essenciais: saúde, educação, políticas de bem-estar social e gênero, em linha com os respectivos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que abordam essas dimensões.

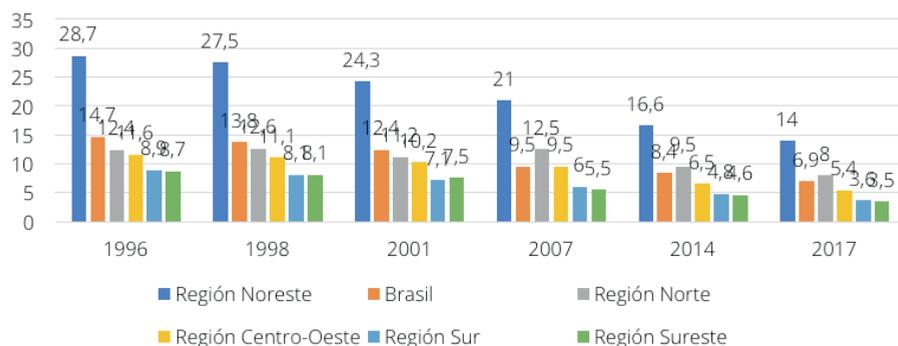
### Educação

A educação básica é uma área que avançou de forma significativa desde a década de 1990, em especial quanto à universalização do acesso ao ensino fundamental. Todavia, ainda persistem agudas desigualdades regionais em outros indicadores importantes, como a taxa de analfabetismo da população com 15 ou mais anos de idade e os anos de escolaridade média. Em termos de desempenho da educação, medido pelo IDEB, os números mostram uma associação entre a questão regional e a performance obtida neste índice. As taxas de analfabetismo são distribuídas de forma muito desigual, como mostra o gráfico 1.

Aspectos como raça ou grupo étnico, bem como as faixas etárias não são depreciáveis no estabelecimento de desempenhos desiguais. No caso do Brasil, a população negra apresenta patamares mais elevado de pobreza, o que se associa com maiores índices de analfabetismo. Além disso, o número geral de analfabetos continua muito alto: são 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais. Esse contingente representa quase o dobro da população do Paraguai e é semelhante à população da Bolívia, só para citar alguns exemplos na América do Sul. Além do número muito elevado, o gráfico mostra significativa desigualdade re-

gional, embora o caso do Nordeste tenha diminuído sua taxa de analfabetismo em mais de 50%.

GRÁFICO 1. Evolução da taxa de analfabetismo por região (1996-2017)



Fonte: PNAD Contínua Educação/IBGE (2018), MEC (2014) e Mapa do Analfabetismo del INEP (s/f).

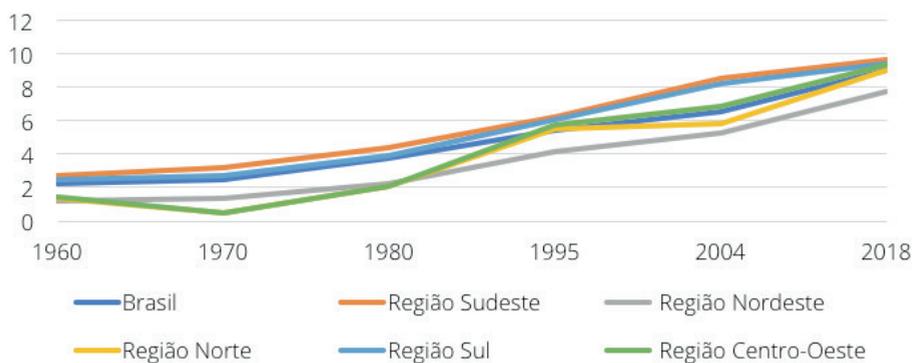
Em relação ao indicador médio de anos de estudo, o gráfico 2 mostra essa situação em perspectiva, considerando o período 1960-2018. A região Nordeste segue muito abaixo da média nacional e apenas recentemente a região Norte alcançou esse patamar. Destaque para a região Centro-Oeste que desde a metade da década de 1990 superou a média nacional. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste desde sempre estiveram acima dos valores médios existentes no país.

Uma vez que nenhuma taxa separada foi encontrada para as regiões Norte e Centro-Oeste nas décadas de 1960 e 1970, o indicador que cobre ambas foi dividido por dois para arbitrar um valor para cada uma.

A situação do indicador matrícula na educação inicial mostra um panorama que pode ser explicado pelo fato de a educação inicial ser oferecida pelo poder público e de haver uma verba destinada a essa finalidade por meio de repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A lógica do Fundo é alocar os recursos de acordo com os nú-

meros de matrículas, o que acaba incentivando esse processo, além de ser uma medida redistributiva em favor dos estados mais pobres. Essa é a conclusão de várias investigações (Arretche, 2010; Vazquez, 2014), destacando especialmente seus efeitos sobre a oferta de ensino no nível municipal, que é responsável pelo nível inicial. Todos os estudos sobre esse Fundo, que em 2007 sucedeu ao FUNDEF, implantado em 1998, concluem que ele gerou um processo de expansão massiva das matrículas na educação básica no Brasil. Esse indicador possivelmente reflete o impacto das políticas públicas, uma vez que as regiões mais pobres são, em sua maioria, as principais beneficiárias do recebimento de transferências intergovernamentais e da obrigação constitucional de investir o orçamento na educação básica. No entanto, é preciso destacar que essas informações se referem apenas ao acesso e nada dizem sobre a qualidade da educação.

GRÁFICO 2. Média de anos de escolaridade por região (1960-2018)

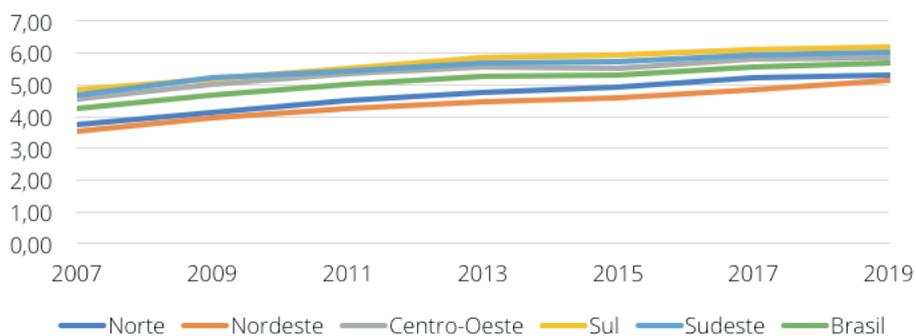


Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil, Censo da Educação Básica 2018 (INEP) e Síntese de Indicadores Sociais (IBGE) 2015.

Situação similar é observável no IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental, pois as regiões Norte (nota média 5,29) e Nordeste (nota média 5,12), no período de 2007 a 2019, possuem indicadores abaixo

da média nacional. As demais regiões estão acima da média nacional (média dos anos a nota é 5,8), mas ainda assim com desempenhos diferentes: Sul (nota média 6,17), Sudeste (nota média 6,03) e Centro-Oeste (nota média 5,8). Ainda assim, as médias regionais escondem notáveis diferenças entre os estados. Na região Norte, a nota média do Pará é 4,10 e do Amapá é 4,06, enquanto da região Nordeste, Sergipe com nota média de 4,10 e Alagoas com 4,20 estão bem abaixo dos números médios da região.

GRÁFICO 3. Performance do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental (2007-2019)



Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Observa-se uma notável desigualdade regional entre o Sul e o Sudeste em relação ao Nordeste quanto à alfabetização. A realidade muda no caso das matrículas na educação inicial e na média de anos de estudo, pois as regiões Norte e Nordeste se destacam. Não muito diferente é a situação do IDEB. Não há como abordar desenvolvimento humano sem considerar o papel que a educação ocupa nesse processo. Os poucos dados mostrados nessa seção mostram como a realidade desigual da educação não pode ser dissociada das diferentes condições disponíveis para o desenvolvimento humano.

## Saúde

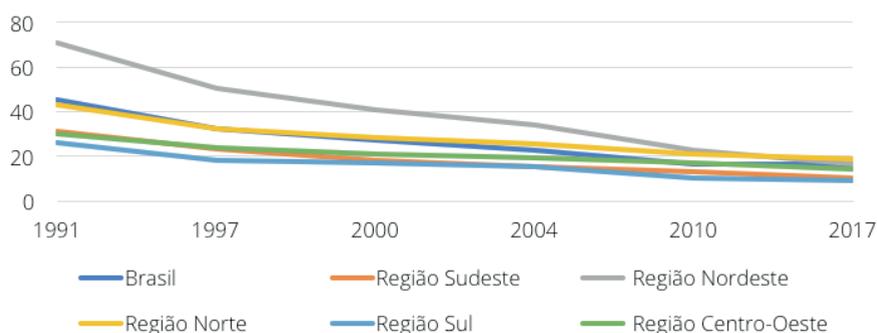
Essa dimensão apresenta um quadro de maior homogeneidade uma vez que existe um Sistema Único de Saúde e as políticas aplicadas por todos os estados são muito semelhantes. Muitas pesquisas dão conta dos efeitos redistributivos das medidas adotadas no campo dessa política pública (Abrucio e Grin, 2015). Embora existam diferenças regionais, o fato de uma maior coordenação federativa ajuda a reduzir a desigualdade entre os estados. Para compreender essa realidade, que é muito diferente regionalmente, a seção descreve a situação de dois indicadores: mortalidade infantil e expectativa de vida.

No caso do indicador de mortalidade infantil, o grupo dos cinco melhores estados, que apresentam taxa inferior a 10 óbitos por 1.000 nascidos vivos, são todos oriundos das regiões Sul e Sudeste: Espírito Santo (1º), Santa Catarina (2º), Paraná (3º), Rio Grande do Sul (4º) e São Paulo (5º). O grupo intermediário, de 10 a 15 mortes, é formado por oito estados, três do Nordeste (Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte), três do Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul) e duas do Sudeste (Minas Gerais e Rio de Janeiro). O grupo com as piores taxas, com valores acima de 15 óbitos por 1.000 nascidos vivos, é formado por todos os estados do Norte e outros do Nordeste. Por sua vez, observa-se uma variação significativa, visto que a menor taxa (8,4) é quase três vezes menor que a pior (registrada no Amapá, 23,0). Nesse caso, fica clara a divisão regional entre as regiões mais pobres e menos desenvolvidas socialmente ante as mais ricas do Sul e do Sudeste, com exceção de três estados do Nordeste. Mesmo assim, o país avançou muito na redução da mortalidade infantil desde a década de 1990, conforme o gráfico 4.

Em um espaço de 26 anos, a taxa caiu de 45,2 para 16 mortes infantis por 1.000 nascidos vivos. Na região Nordeste a melhora foi mais pronunciada: de taxas de 71 óbitos para 23 e na região Norte de 43 para 21. Também nas regiões Sul e Sudeste, embora em magnitude menor,

os avanços foram muito expressivos: na primeira de 26 para 10 e na segunda de 31 para 13. No Centro-Oeste a queda também foi significativa: de 30 para 17. Com efeito, neste caso, as políticas públicas de saúde têm obtido muito sucesso. O desafio agora é não deixar essa trajetória positiva ser afetada pela crise econômica que o país atravessa desde 2015, agravada pela COVID-19 desde 2020.

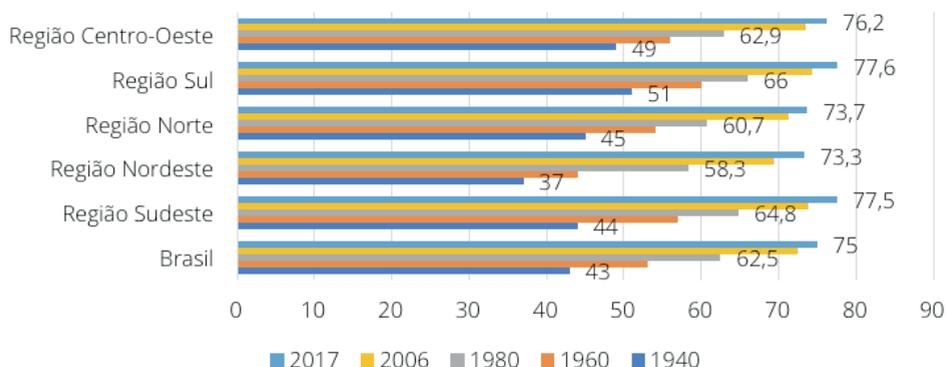
GRÁFICO 4. Evolução da taxa de mortalidade infantil por região (1991-2017)



Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/co1.pdf> e IBGE (2016; 2018).

Quanto ao indicador de expectativa de vida, reaparecem os “dois Brasis” da divisão regional. O gráfico 5 mostra, em perspectiva histórica, que os estados com menor expectativa (de 70 a 74,9 anos), que são 15 estados, apenas Rio Grande do Norte (Nordeste) e Rondônia (Norte) ficam de fora. Fora isso, estão incluídas todas essas duas regiões, mais o estado de Mato Grosso (Centro-Oeste). O segundo grupo, aqueles com expectativa média de 75 a 80 anos, são todos oriundos das regiões Sul, Sudeste e três estados do Centro-Oeste. A variação entre o estado com maior expectativa de vida (79,4 anos em Santa Catarina) e o último (Maranhão com 70,90 anos) é de 8,5 anos.

GRÁFICO 5. Expectativa de vida por região (1940-2017)



Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/co1.pdf>, Almeida (1998).

Na dimensão de saúde observa-se que as características regionais e estaduais são bons parâmetros explicativos dos indicadores. No caso da mortalidade infantil, a questão do desenvolvimento regional é mais forte; já quanto à expectativa de vida, com o passar dos anos, as distâncias médias estão se aproximando. Apesar dos progressos realizados nesses dois indicadores, a disparidade territorial e entre estados é notável, o que gera efeitos desiguais sobre o desenvolvimento humano, sendo os resultados menos favoráveis para as regiões Norte e Nordeste.

## Políticas de bem-estar social

Em termos de bem-estar socioeconômico, o Brasil experimentou uma grande melhora no início dos anos 2000. O governo do presidente Lula (2003-2010) criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e, a partir dele, sua iniciativa mais conhecida: o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF se baseou em três eixos: redução imediata da pobreza, condicionalidades – vinculadas ao acesso a direitos nas áreas de saúde, educação e assistência social – e programas

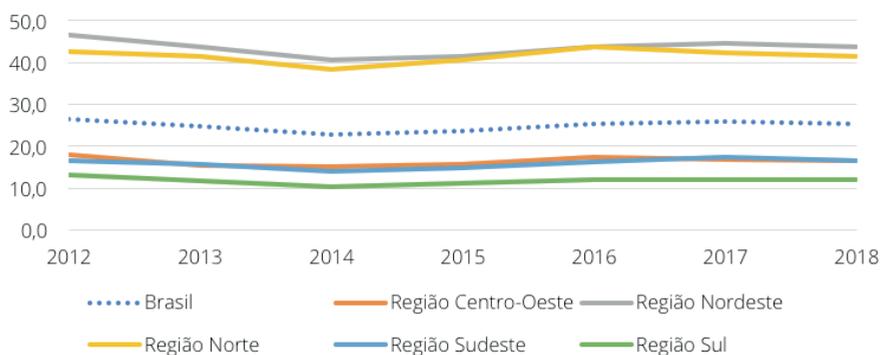
complementares para superar a situação de vulnerabilidade das famílias beneficiárias. Apesar da melhora nos índices de pobreza, os estados das regiões Norte e Nordeste continuam apresentando um nível de bem-estar muito inferior aos das regiões Sul e Sudeste.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Plano foi dividido em três eixos, visando aumentar a renda per capita e o bem-estar das famílias. O primeiro foi a “Garantia de Renda”, cujo principal programa era o PBF e o Benefício de Prestação Continuada. O segundo foi “Inclusão Produtiva”, com separação entre ações rurais e urbanas. O terceiro eixo foi “Acesso aos serviços”, que previa que as políticas públicas seriam ofertadas com foco prioritário nas famílias incluídas no Cadastro Único, banco de dados do governo federal no qual são inseridas informações sobre as famílias mais vulneráveis.

Os resultados do PBSM foram animadores nos primeiros anos, especialmente no combate à pobreza extrema. Mas, infelizmente, o slogan “Brasil – país rico é país sem pobreza” segue longe de ser cumprido, como mostra o gráfico 6. Considerando a pobreza como uma renda per capita real diária abaixo de US\$5,5, as mudanças foram muito pequenas. Em 2012, 26,5% dos brasileiros viviam nessa condição e, em 2018, 25,3%. Mas o gráfico deixa claro que os resultados são muito diferentes entre as regiões. No primeiro bloco, estão as regiões Nordeste e Norte. Considerando a região Norte, há certa heterogeneidade no resultado, uma vez que Rondônia apresenta melhor resultado (25,5%), seguida por Tocantins (31,5%) e Roraima (32,6%). Na região Nordeste, todos os estados têm mais de 40% da população com renda diária inferior a US\$5,5, com exceção do Rio Grande do Norte (com 38%). Vale destacar também a gravíssima situação do Maranhão, que no período de 2012 a 2018 teve mais da metade da população em situação de pobreza. No segundo bloco, estão os estados das regiões Sul e Sudeste, com destaque para Santa Catarina, cujo

percentual sempre esteve abaixo de 10% no período e que, em 2018, tinha resultado de 8%. No terceiro bloco, estão os estados do Centro-Oeste, cujos resultados em termos de pobreza foram mais homogêneos em 2018: Mato Grosso do Sul (16,5%), Mato Grosso (15,2%) e Goiás (18,4%).

GRÁFICO 6. Proporção de pessoas com renda real domiciliar per capita de até US\$5,5 PPC 2011 (2012-2018) (em %)

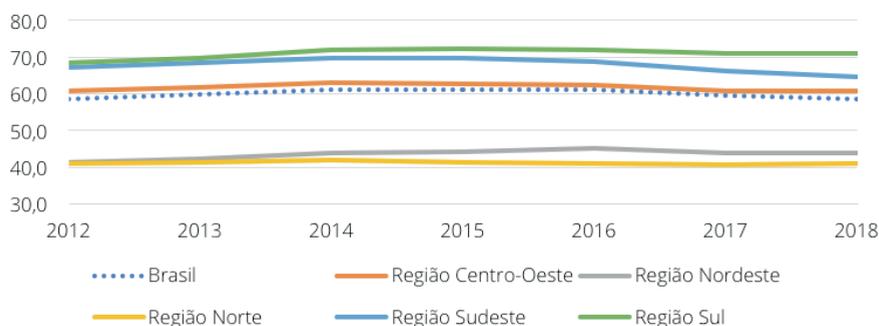


Fonte: elaborado pelos autores e baseado na Síntese de Indicadores Sociais – IBGE (2018).

Outra dimensão importante para o bem-estar de uma sociedade é a proporção de trabalhadores com ocupações formais. O gráfico 7 mostra informações sobre formalidade, incluindo empregado com carteira de trabalho assinada, empregado doméstico com carteira de trabalho assinada, oficial militar, funcionário público legal, trabalhador autônomo e empregador que contribuía para a Previdência Social. As diferenças entre as regiões são evidentes. Em 2018, no grupo com piores resultados estão os estados do Norte (40,8%) e Nordeste (43,7%). No Norte, é grande a diferença entre os resultados de Rondônia (54,1%) e do Pará (35,2%). No Nordeste, os destaques negativos são para Maranhão (35,1%) e Piauí (37,6%) e os positivos para Alagoas (51,4%), Pernambuco (48,4%) e Rio Grande do Norte (48,2%). Dentre as regiões com melhores resultados, é

interessante notar que, em 2012, a região Sul (68,3%) obteve os maiores percentuais de formalização, mas o Sudeste (67,0%) ficou próximo. Em 2018, o Sul obteve 71,0%, enquanto o Sudeste caiu para 64,4%, resultado de uma queda em relação a 2015. A região Centro-Oeste apresentou um comportamento relativamente constante (cerca de 60% em todos os anos).

GRÁFICO 7. Proporção de pessoas de 14 ou mais anos em ocupação formal (2012-2018) (em %)



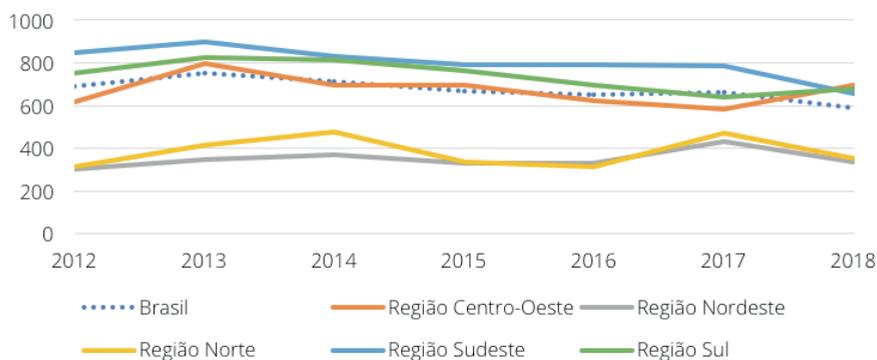
Fonte: elaborado pelos autores e baseado na Síntese de Indicadores Sociais – IBGE (2018).

Pobreza e exclusão do mundo do trabalho não são os únicos indicadores capazes de evidenciar a realidade da desigualdade social com seus efeitos negativos no desenvolvimento humano, mas é difícil discutir o tema sem considerar essas duas variáveis. A exclusão social, em sentido amplo, quando cotejada com seu desempenho em nível regional, mostra o quanto ela afeta de forma desigual as possibilidades de desenvolvimento humano. Dada a permanência dessa situação ao longo da história do país, o tema está longe de ser trivial, mas suas consequências seguem sendo dramáticas para amplas parcelas da população brasileira, em especial nas regiões Norte e Nordeste, ainda que os números das demais regiões estejam longe de serem aceitáveis.

## Gênero

O Brasil tem sido historicamente um país sexista e com relações patriarcais bem definidas (Saffioti, 2001; Venturi e Godinho, 2013). O gráfico 8 refere-se à igualdade no mundo do trabalho, considerando a diferença salarial entre homens e mulheres ao longo dos anos e considerando análises regionais. De um lado, estão as regiões mais pobres, onde a renda formal é menor, como Norte e Nordeste. Nesse caso, as diferenças salariais também são menores. No caso da região Norte, a diferença média em 2018 foi de R\$ 355,00, mas os estados apresentam comportamentos bem distintos. Enquanto em Roraima e no Amapá as mulheres recebem mais que os homens, com uma diferença de R\$ 325,00 e R\$ 98,00 respectivamente, no Pará a diferença a favor dos homens é de R\$ 562,00 mensais. No Maranhão e no Piauí, os dois estados com menor renda formal da região Nordeste, as diferenças são de R\$ 108,00 e R\$ 208,00, respectivamente.

GRÁFICO 8. Diferença de rendimento médio mensal da ocupação principal formal (2012-2018) entre homens e mulheres (em R\$ para o ano 2018)



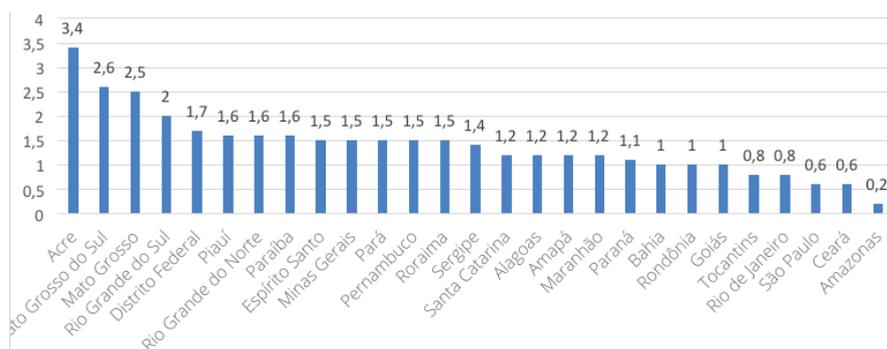
Fonte: elaborado pelos autores, baseado na Síntese de Indicadores Sociais – IBGE (2018).

Por outro lado, o estado de São Paulo e o Distrito Federal, aqueles com maior rendimento formal médio em todo o território brasilei-

ro, são os que apresentam as maiores diferenças entre os rendimentos formais de homens e mulheres: São Paulo (R\$ 730,00) e no Distrito Federal (R\$ 1.562,00). Mas a boa notícia é que, entre 2012 e 2018, a diferença no Brasil caiu (14%), assim como nas regiões onde essa diferença foi maior em 2012. No Sudeste a queda foi de 23% e no Sul, foi de 9%. Um ponto de atenção é o aumento da região Centro-Oeste (12%) nesse período, o que a torna a região mais desigual do país em termos de salários entre homens e mulheres.

A segunda linha é o enfrentamento da violência contra a mulher. Em 2006, a promulgação da Lei Maria da Penha representou um importante avanço ao tipificar os tipos de violência doméstica. Um ano depois, foi lançado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Em 2015 foi aprovada a Lei do Feminicídio, que caracteriza esse crime como homicídio cometido contra vítima feminina. Apesar desses avanços na legislação e nos programas, a situação no Brasil continua muito grave. Os dados mostram que, no ano de 2018, ocorreram 1.206 feminicídios no Brasil, o que representa um aumento de 4,0% em relação a 2017. Mas o gráfico 9 mostra que esse resultado é bastante diferente para cada estado.

GRÁFICO 9. Feminicídios a cada 100 mil mulheres por estado (2018)



Fonte: Anuário da Segurança Pública, 2018.

O Brasil é o quinto país do mundo com mais mortes violentas de mulheres e perde somente para El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia. Quanto ao ranking de igualdade salarial, o país ocupa a posição 130º de 153 nações. Esses números são a expressão de uma sociedade na qual a questão de gênero, considerando a posição das mulheres, apresenta indicadores muito ruins. Quando esses números são comparados entre as regiões, observa-se que a desigualdade salarial penaliza mais as mulheres nas regiões Norte e Nordeste em comparação sobretudo com Sul e Sudeste. No caso do feminicídio, a realidade é mais complexa, pois a região Centro-Oeste apresenta os índices mais elevados (1,98 mortes a cada 100 mil habitantes), seguida do Sudeste (1,47), do Sul (1,43), do Norte (1,37) e do Nordeste (1,3). Este artigo não tem como avançar na explicação desses números, mas mostra que mais desenvolvimento econômico, neste caso, não está relacionado com desenvolvimento humano, mas não deixa de reforçar a distribuição desigual entre as regiões.

## Considerações finais

Os números apresentados expressam bem a realidade do país no que diz respeito à sua heterogeneidade e desigualdade regional. O processo histórico de ocupação do território nacional gerou essa disparidade que, ao longo do tempo, tem se mantido. Além disso, existem diversos fatores que também explicam esse processo. A primeira é de natureza política, uma vez que os estados do Sudeste e do Sul passaram por processos históricos muito distintos do Nordeste e Norte do Brasil. Essas duas regiões apresentam a maior concentração do Produto Interno Bruto (PIB) após 1850, o que acaba atraindo as prioridades das ações governamentais a seu favor. O PIB das duas regiões (Sudeste com 55% e Sul com 16%) mostra a concentração da produção econômica, em uma dinâmica estável ao longo de todo o século XX. Apenas São Paulo e Rio de Janeiro concentram quase 43% do PIB nacional. Mais recentemente, esse eixo começou a se deslocar para a região Centro-Oeste, que é a principal área do agronegócio nacio-

nal e responde por 9,4% do PIB nacional. Essa mudança repercutiu nos níveis de desenvolvimento humano, institucional e ambiental. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste ficam com 20% do PIB nacional, embora a segunda tenha uma participação maior que o Centro-Oeste, possui uma população muito maior. De toda forma, a riqueza gerada é muito pouco escoada para o desenvolvimento socioeconômico e há grande concentração de renda. A pobreza atinge níveis muito elevados, assim como as taxas de analfabetismo e os anos de frequência escolar.

Outra questão importante é a distribuição da população, que também gera efeitos sobre a desigualdade do desenvolvimento regional. Há uma grande disparidade na distribuição de ativos econômicos, capacidades institucionais e oportunidades de bem-estar socioeconômico. Por exemplo, apenas 8 estados superam a média nacional do PIB per capita e todos são do Sudeste (exceto Minas Gerais) e do Sul, onde estão localizadas as maiores cidades e que, portanto, são mais autossuficientes em termos financeiros. Isso também se aplica ao desempenho econômico estadual: os que arrecadam menos que a média nacional de 58,3% são do Nordeste e do Norte.

A análise de alguns indicadores socioeconômicos também serve como referência para a existência dessa disparidade regional. Na educação, dos 12 estados com índices de alfabetização abaixo da média nacional, 9 são do Nordeste. Na saúde, dos 15 estados com expectativa de vida inferior à média nacional, 14 são do Norte e Nordeste. A mesma situação se repete para a mortalidade infantil: dos 14 estados – exceto Mato Grosso – onde o indicador supera a média nacional, 13 são das regiões Norte e Nordeste. Em relação às taxas de pobreza e desemprego, exceto Rio de Janeiro, todos os outros 14 estados estão nessas duas regiões. A conectividade é inferior à média nacional em 12 estados, que também estão nas regiões Nordeste e Norte.

Considerando esse cenário, dentre os desafios de uma agenda de desenvolvimento regional destaque-se a coordenação federativa e intergovernamental, pois o desenvolvimento lido apenas como uma política descentralizada para cada estado pode gerar mais desigualdades regio-

nais. A tarefa do governo federal é fundamental para articular um modelo de governança que considere a importância da unidade nacional e da diversidade territorial. Segundo Neto, Castro e Brandão (2017), as políticas nacionais são mais eficazes do que apenas uma política regional, e nossa interpretação vai no sentido da coesão entre política nacional e políticas regionais de desenvolvimento. O segundo desafio é a superação da visão que confunde desenvolvimento regional com “guerra fiscal”, por meio da qual os estados buscam atrair empresas. Esse processo de corrida ao fundo tem sido forte demais e tem causado muitos danos aos estados, por meio de perdas na arrecadação de impostos e dificuldades no avanço da cooperação intergovernamental. Sem que a União assuma um papel de coordenação mais eficaz, essa realidade tende a continuar e a gerar efeitos mais negativos. Entre os objetivos da política regional e seus instrumentos e instituições de implementação, além dos temas propriamente econômicos e de inovação, está apoiar o desenvolvimento do potencial humano dos territórios, uma vez que historicamente as estratégias desenvolvidas não contemplaram suficientemente a questão da formação do capital humano e da expansão dos níveis de ensino, especialmente universitário e pós-graduado, bem como a interação entre empresas e universidades.

O Brasil é um país continental, de forma que cada região, e cada estado, tem características próprias, o que torna a questão do desenvolvimento regional uma das mais complexas agendas de políticas governamentais. Como visto, a desigualdade regional, interestadual e inter-regional e seus efeitos no desenvolvimento humano são significativos, o que torna necessária a formulação e implementação de políticas públicas que considerem essas diferentes situações.

## Referências

Abrucio, F. L. and Grin, E. J. (2015). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. Paper presented at the II International Conference on Public Policy, Milan, Italy.

Almeida, C. A. (1998). O Brasil no final do século XX: um caso de sucesso. *Revista Dados*, v. 41, n. 4, pp. 785-830.

Arretche, M. T. S. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, pp. 587-620.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización, el desarrollo en el lugar y en manos de la gente. *Revista EURE*, XXX(90), 27-40.

Boisier, S. (2001). In: Madoery, O.; Vázquez Barquero, A. (Orgs.) *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosário: Editorial Homo Sapien.

Burt, A., Hughes, B., & Milante, G. (2014). Eradicating poverty in fragile states: prospects of reaching the 'high-hanging' fruit by 2030. SSRN scholarly paper ID 2479667. <https://papers.ssrn.com/abstract=2479667>.

Dallabrida, V.; Becker, D. (2008). Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: Becker, D.; Wittmann, M. (Orgs.) *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

Dickson, J. R., Hughes, B. & Irfan, M. T. (2016). *USE 2030: Exploring impacts, costs, and financing*. Frederick S. Pardee Center for International Futures Josef Korbel School of International Studies University of Denver.

Dugarova, E. (2019). Gender equality as an accelerator for achieving the sustainable development goals. Discussion paper. United Nations Development Programme. file:///Users/eduardo/Downloads/Gender\_equality\_as\_an\_accelerator\_for\_achieving\_the\_SDGs.pdf.

Edward, P.; Sumner, A. (2013). The future of global poverty in a multi-speed world: new estimates of scale and location, 2010-2030. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2364153](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2364153).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário da Segurança Pública 2018. Disponível em: <<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2019/02/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Genevey, R., Pachauri, R. K. & Tubiana, L. (2020). Reducing Inequalities: a sustainable development challenge. Agencie Française de Developpement, IDDRI Sciences Po & Teri.

Hanasaki, N. et al. (2013). A global water scarcity assessment under shared socio-economic pathways – Part 1. Water use. *Hydrology and Earth System Sciences*, 17 (7), 2375-2391

IBGE (2016). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (2018). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (2018). PNAD Contínua Educação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?edicao=21073&t=sobre>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

INEP (2019). Censo da Educação Básica. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 mar. 2020

INEP (s/f). Mapa do Analfabetismo no Brasil. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/mapa\\_do\\_analfabetismo\\_do\\_brasil.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

INEP. IDEB – Resultados e metas. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

Ministério da Educação (2014). Relatório Educação para Todos no Brasil. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

Ministério da Saúde. Informações de Saúde. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&id=6938&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/infio>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Ministério da Saúde (s/f). Taxa de Mortalidade Infantil – C.1 (coeficiente de mortalidade infantil). Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/c01.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Moyer, J. D.; Hedden, S. (2020). Are we on the right path to achieve the sustainable development goals? *World Development*, n. 127, pp. 1-13.

Neto, A. M.; Castro, C. N.; Brandão, A. (2017). *Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA.

Popp, A., Calvin, K., Fujimori, S., Havlik, P., Humpenöder, F., Stehfest, E. et al. (2017). Land-use futures in the shared socio-economic pathways. *Global Environmental Change*, 42, 331–345.

PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (2010). *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Saffioti, H. (2001). Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, 16, 115-136.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.

Vazquez, D. A. (2014). Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 4, pp. 969-1005.

Venturi, G.; Godinho, T. (Orgs.) (2013). *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Edições Sesc-SP.

World Bank. (2018). *World Development Indicators*. 2018. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

---

**Eduardo José Grin** · Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Mestre em Ciência Política (USP). Professor do Departamento de Gestão Pública (FGV EAESP). Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo (FGV Brasília) e da Escola de Economia (FGV São Paulo). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (FGV EAESP). Professor da Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas.

**Fernando Burgos** · Bacharel em Administração Pública, Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP e Coordenador Geral do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG / FGV EAESP).

**Gustavo Andrey Lopes Fernandes** · Professor Assistente do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP, é pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGVceapg). Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo, foi visiting scholar do Global Institute, King's College London e na Kennedy School of Government da Harvard University.

**Luis Paulo Bresciani** · Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Foi Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Secretário de Desenvolvimento Econômico nas Prefeituras de Santo André e Diadema, e Assessor Especial da Presidência da República.