



Desigualdades regionais na Alemanha: evolução e fatores associados ao processo de convergência

Luiz Ricardo Cavalcante

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília – DF – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1894-7238>

Resumo

Desde a reunificação do país no início da década de 1990, a Alemanha vem adotando uma série de políticas públicas para equalizar os padrões de vida em seu território. Neste trabalho, descreve-se a evolução das desigualdades regionais na Alemanha e discutem-se, com base em documentos oficiais e em artigos acadêmicos, os fatores associados ao processo de convergência observado ao longo dos últimos trinta anos. Os documentos analisados indicam que, nesse período: i) houve um processo de convergência entre as regiões correspondentes às antigas Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental; ii) ainda persistem desigualdades regionais na Alemanha; e iii) o processo de convergência, embora contínuo ao longo de todo o intervalo, foi mais acelerado nos primeiros anos após a reunificação. Em um primeiro momento, a eliminação de barreiras aos fluxos de capital e de pessoas e os subsídios aos investimentos na antiga Alemanha Oriental motivaram uma acentuada redução das desigualdades. A partir de então, políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos e políticas regionais explícitas contribuíram para a redução das desigualdades regionais. Argumenta-se que alguns elementos observados na Alemanha podem servir de referência para o Brasil, onde os níveis de desigualdades regionais são elevados e resilientes há muitas décadas.

Palavras-chave: Alemanha. Reunificação. Desigualdades regionais. Convergência.

Regional inequalities in Germany: evolution and factors associated with the convergence process

Abstract

Since its reunification in the early 1990s, Germany has been adopting several public policies aimed at establishing equivalent living conditions throughout the country. In this paper, we describe the evolution of the regional inequalities in Germany and we discuss, based on official documents and academic papers, the factors associated with the convergence process observed throughout the last thirty years. The documents indicate that, over this period: i) there was a convergence process between the former West and East Germany; ii) regional inequalities continue to persist in the country; iii) the convergence process, yet continuous over the entire period, was more intense in the first years after reunification. Initially, the elimination of barriers to capital and people mobility motivated an accelerated reduction of the inequalities. Subsequently, national policies with unbalanced regional impacts and explicit regional policies contributed to the reduction of the inequalities. We

argue that some elements observed in Germany may be used as a reference for Brazil, where regional inequalities have been high and resilient for several decades.

Keywords: Germany. Reunification. Regional inequalities. Convergence.

Desigualdades regionales en Alemania: evolución y factores asociados al proceso de convergencia

Resumen

Desde la reunificación del país a principios de la década de 1990, Alemania ha adoptado una serie de políticas públicas para igualar los niveles de vida en su territorio. En este trabajo se describe la evolución de las desigualdades regionales en Alemania y, basándose en documentos oficiales y artículos académicos, se discuten los factores asociados al proceso de convergencia observado en los últimos treinta años. Los documentos analizados indican que, durante este período: i) hubo un proceso de convergencia entre las regiones correspondientes a las antiguas Alemania Occidental y la Alemania Oriental; ii) las desigualdades regionales aún persisten en Alemania; y iii) el proceso de convergencia, aunque continuó a lo largo de todo el período, fue más acelerado en los primeros años posteriores a la reunificación. En un primer momento, la eliminación de las barreras al flujo de capitales y personas y los subsidios a las inversiones en la antigua Alemania Oriental llevaron a una fuerte reducción de las desigualdades. Desde entonces, las políticas nacionales con impactos regionales asimétricos y las políticas regionales explícitas han contribuido a la reducción de las desigualdades regionales. Se argumenta que algunos elementos observados en Alemania pueden servir como referencia para Brasil, donde los niveles de desigualdades regionales han sido altos y resilientes durante muchas décadas.

Palabras clave: Alemania. Reunificación. Desigualdades regionales. Convergencia.

1 Introdução

Após a II Guerra Mundial, a Alemanha foi dividida em uma porção oriental, alinhada ao bloco soviético e ao chamado Pacto de Varsóvia, e uma porção ocidental, alinhada aos países capitalistas da Europa e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Essa segmentação perdurou até 1990, quando os estados que compunham a antiga República Democrática Alemã (RDA), correspondente à Alemanha Oriental, aderiram à República Federal da Alemanha (RFA), correspondente à Alemanha Ocidental. Desse modo, há pouco mais de trinta anos o país foi reunificado como resultado daquilo que os documentos oficiais do governo alemão chamam de “revolução pacífica” (BMW, 2021, p. 29).¹

Naquele momento, os indicadores econômicos, sociais e ambientais das duas regiões eram significativamente distintos. Autores como Landua e Zapf (1991) descreviam a Alemanha recém-unificada como “duas sociedades, uma nação”. Landua, Spellerberg e Habich (1991) apontavam para “o longo caminho até a unidade” em função dos diferentes indicadores de qualidade de vida nos “antigos” estados da federação (correspondentes à antiga Alemanha Ocidental) e nos “novos” estados da federação (correspondentes à antiga Alemanha Oriental).² De acordo com

¹ Sinn (2002, p. 113) refere-se à reunificação da Alemanha como um “milagre político”.

² Já em 1991, esses autores destacavam que “a antiga RDA ainda difere consideravelmente da antiga República Federal em termos de aspectos de bem-estar. Isso afeta não apenas as condições objetivas de vida, mas também as avaliações subjetivas, as demandas, orientações, preocupações e

dados consolidados pelo Ministério Federal para Assuntos Econômicos e Energia (“*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*” ou “*BMWi*”), o produto interno bruto (PIB) *per capita* dos novos estados agregados à federação e de Berlim correspondia a menos de 50% da média do país em 1991.³ Se desse conjunto se excluir a parte correspondente a Berlim, o indicador cai para menos de 40% (BMWi, 2021, p. 19). Vários outros indicadores reafirmam o quadro geral de profundas desigualdades regionais na Alemanha unificada no início da década de 1990.

A uniformização das condições de vida no país passou a ser estratégica para o governo local, não só por razões econômicas, mas também para evitar tensões políticas. A própria constituição alemã contém um compromisso de redução das desigualdades regionais.⁴ Trinta anos após a reunificação, “a política do governo federal alemão é continuar a alcançar a igualdade de condições de vida em toda a Alemanha, reduzir as disparidades existentes e impedir que se tornem permanentes”. Para isso, segundo o documento, “o governo alemão usa muitas abordagens, incluindo políticas regionais e econômicas [...]” (BMWi, 2019, p. 11).

O objetivo deste trabalho é descrever a evolução das desigualdades regionais na Alemanha e discutir os fatores associados ao processo de convergência observado ao longo dos últimos trinta anos. Trata-se, assim, de analisar de que forma as desigualdades regionais se adaptaram às mudanças institucionais observadas na Alemanha desde a reunificação no início da década de 1990. Essa análise pode servir de referência para a formulação e o aprimoramento de políticas de desenvolvimento no Brasil, onde os níveis de desigualdade são elevados e resilientes há muitas décadas (ver, por exemplo, Silveira-Neto e Azzoni, 2012). Do ponto de vista metodológico, o trabalho apoia-se na análise de documentos oficiais e de artigos acadêmicos publicados sobre o tema. Os documentos oficiais correspondem, basicamente, aos relatórios do governo local sobre o status da unidade alemã. Os artigos foram inicialmente selecionados com base em ferramentas de busca e, em seguida, com base nas referências indicadas nos primeiros trabalhos identificados.

O trabalho está segmentado em mais três seções além desta introdução. Na seção 2, reúnem-se os fundamentos que amparam a análise apresentada

medos. No que diz respeito ao objetivo político de criar condições de vida iguais no Oriente e no Ocidente, a informação sobre as reivindicações dos cidadãos da RDA e a avaliação das suas condições de vida são, portanto, de grande importância” (Landua; Spellerberg; Habich, 1991).

³ Em linha com as definições usadas nos documentos oficiais, considera-se, neste artigo, que a Alemanha Oriental é formada pelos novos estados da federação – Brandenburg (BB), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Sachsen (SN), Sachsen-Anhalt (ST) e Thüringen (TH) – e por Berlin (BE), ao passo que a Alemanha Ocidental é formada pelos antigos estados da federação sem Berlim: Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY), Bremen (HB), Hamburg (HH), Hessen, (HE), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL) e Schleswig-Holstein (SH). Ao longo deste artigo, os nomes dos estados e os nomes geográficos, de modo geral, foram preservados em sua grafia original. Nomes de grafia corrente em português (como Berlim, por exemplo) foram usados em casos específicos.

⁴ Dispositivo do art. 106 Constituição Alemã estabelece que “as necessidades de cobertura da Federação e dos Estados devem ser harmonizadas entre si de tal forma, que se alcance uma compensação equitativa, se evite uma sobrecarga dos contribuintes e se mantenha a uniformidade das condições de vida no território federal” (“*die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird*”; disponível em <https://cutt.ly/n9m8QZE>. Acesso em 26/01/2023).

(correspondentes, basicamente, a uma breve revisão dos indicadores de desigualdade regional e aos fatores associados a sua evolução). Segmentada em duas partes, a seção 3 reflete, essencialmente, os dois objetivos estabelecidos: na subseção 3.1, descreve-se a evolução das desigualdades regionais na Alemanha desde 1991 e, na subseção 3.2, discutem-se os fatores que contribuíram para a trajetória observada. Finalmente, na seção 4, apresentam-se as considerações finais do trabalho e discutem-se eventuais conexões entre as desigualdades regionais observadas na Alemanha e no Brasil.

2 Fundamentos: indicadores de desigualdade regional e fatores associados

Conforme se evidenciou na introdução deste trabalho, a análise das desigualdades regionais na Alemanha fundamenta-se em dois pontos principais: *i*) nos indicadores de desigualdade regional; e *ii*) na análise dos fatores associados a sua evolução (e, portanto, nas relações de causalidade que se pode estabelecer entre variáveis econômicas e sociais, políticas públicas e esses indicadores). As subseções seguintes tratam desses dois temas.

2.1 Indicadores de desigualdade regional

O indicador quantitativo mais simples e intuitivo de desigualdade regional corresponde a algum tipo de relação entre alguma medida de desenvolvimento de duas jurisdições ou de dois conjuntos de jurisdições de referência.⁵ Por exemplo, uma forma intuitiva de reportar as desigualdades regionais na Alemanha é dividir o PIB *per capita* da parte correspondente à antiga Alemanha Oriental pelo PIB *per capita* do país como um todo (ou, alternativamente, pelo PIB *per capita* da parte correspondente à antiga Alemanha Ocidental). Há casos em que se reportam as desigualdades com base no quociente envolvendo as regiões menos e mais desenvolvidas (por exemplo, a relação entre o PIB *per capita* do município mais pobre e o PIB *per capita* do município mais rico do país). No Brasil, é frequente que se reafirme a persistência das desigualdades regionais com base na estabilidade da relação entre o PIB *per capita* da região Nordeste e o PIB *per capita* médio do país (que se mantém em torno de 50% há várias décadas).

Embora limitado, esse indicador é amplamente utilizado em documentos oficiais (sobretudo porque é especialmente intuitivo) e em artigos acadêmicos que pretendem qualificar, em linhas gerais, as desigualdades regionais em um determinado país. Contudo, é evidente que um indicador desse tipo não é capaz de capturar movimentos do interior das regiões analisadas ou mesmo variações envolvendo outras jurisdições não diretamente usadas no cálculo do quociente. Por exemplo, a relação entre os indicadores dos municípios mais rico e mais pobre podem se manter estáveis ao mesmo tempo em que os demais municípios poderiam convergir para valores mais próximos entre si. Esse processo de convergência não seria capturado por um indicador em cujo cálculo não se empregam os dados dos municípios intermediários. Para lidar com problemas dessa natureza, pode-se

⁵ Além de indicadores quantitativos, há também indicações “visuais” das desigualdades regionais que usam, por exemplo, georreferenciamento para registrar, em tonalidades diferentes, algum indicador de desenvolvimento das jurisdições que compõem um país.

recorrer ao coeficiente de variação ponderado (“*weighted coefficient of variation*”) proposto por Williamson (1965, p. 11) ou ao índice de Theil.

Apoiado na definição estatística de coeficiente de variação, o coeficiente de variação ponderado “mede a dispersão dos níveis de renda *per capita* regionais em relação à média nacional, onde os desvios apresentados por cada região são ponderados pela sua participação na população nacional” (Williamson, 1965, p. 11). Williamson (1965) empregou essa definição para comparar as desigualdades regionais em diferentes países usando estados (ou províncias) como unidades de análise. Nada impediria, contudo, que se usassem outros tipos de jurisdição (por exemplo, municípios, distritos ou jurisdições análogas). Conforme se vê, comparações internacionais de desigualdades regionais não são triviais pois dependem da forma idiossincrática (e, em grande medida, arbitrária) em que se segmentam os diferentes países em diferentes tipos de jurisdições.

Já o índice de Theil é amplamente utilizado em virtude de sua decomposição aditiva. Por exemplo, o índice nacional de desigualdade interestadual (J_E) pode ser obtido a partir da soma do índice nacional de desigualdade inter-regional (J_R) com a média ponderada pelas frações da população nacional representada por cada região g de seus respectivos índices regionais de desigualdade interestadual (\bar{J}). Assim, as desigualdades entre as 27 unidades da federação no Brasil resultam da soma das desigualdades entre as cinco macrorregiões (N, NE, CO, SE e S) e das desigualdades no interior dessas regiões. Esse tipo de ferramenta pode ser útil para que se verifique se eventuais movimentos de convergência resultariam da aproximação entre ricos e pobres ou da aproximação entre ricos e ricos e entre pobres e pobres, por exemplo.

2.2 Fatores associados à evolução das desigualdades regionais

Há uma ampla e vasta literatura sobre desigualdades entre jurisdições subnacionais e não é o objetivo deste trabalho revisá-la. Especificamente no caso da Alemanha, uma síntese apontando os múltiplos fatores associados ao tema foi proposta por Tobias Seidel em uma apresentação em 2018 sobre as causas da desigualdade regional e as implicações sobre as políticas regionais no país:

[...] a desigualdade regional é causada por diferenças de produtividade, de atratividade, das chamadas amenidades (atributos locais da qualidade de vida, como clima ou paisagem) e de fricções (como os custos de migração). Por um lado, a localização geográfica historicamente definida determina onde surgem aglomerações com vantagens locacionais. Por outro lado, regiões atrativas prometem um nível de utilidade mais alto e, por isso, atraem mais pessoas.⁶

Essa síntese aponta para um conjunto de fatores que explicam os fluxos inter-regionais de capital e de pessoas que, em última análise, afetam a evolução das desigualdades regionais e os movimentos de convergência (inclusive, é claro, os movimentos observados na Alemanha ao longo dos últimos trinta anos).

Perspectivas estritamente teóricas da literatura de crescimento sugerem que haveria uma tendência natural à convergência entre jurisdições subnacionais, uma vez que a perfeita mobilidade de capital e de pessoas, aliada aos pressupostos de

⁶ SEIDL, T. “*Ursachen regionaler Ungleichheit und Implikationen für die Regionalpolitik*“, conforme a matéria “*Regionale Ungleichheit hat viele Facetten*”. Disponível em <https://cutt.ly/V1TzR21>. Acesso em 30/11/2022.

competição perfeita, geraria uma espécie de equalização dos indicadores de bem estar. Nos termos de Oliveira e Silveira Neto (2016, p 76), economias com menor estoque de capital *per capita* tenderiam a crescer a uma taxa mais elevada do que economias que já se encontram mais próximas do nível de equilíbrio de longo prazo. Isso ocorreria porque o capital e a mão de obra tenderiam a migrar para as regiões onde são mais escassos, dadas das diferenças de preços relativos. Na ausência desses pressupostos, o processo de convergência pode simplesmente não ocorrer em virtude, por exemplo, das chamadas economias de aglomeração ou do chamado capital social, que motivariam a concentração das atividades nas regiões mais desenvolvidas (Perroux, 1955, Myrdal, 1957; Hirschman, 1958).⁷

Autores como Barro e Sala-i-Martin (1991) analisam o crescimento econômico dos estados dos Estados Unidos e concluem que *“the overall evidence weighs heavily in favor of convergence: both for sectors and for state aggregates, per capita income and product in poor states tend to grow faster than in rich states”*. Esses autores chegam a conclusões semelhantes para 73 regiões da Europa Ocidental (situadas na antiga Alemanha Ocidental, no Reino Unido, na Itália, na França, nos Países Baixos, na Bélgica e na Dinamarca) e usam esses resultados para prever o processo de convergência da antiga Alemanha Oriental. Nesse caso, os autores pontuam que *“the results are not very encouraging”* pois *“the convergence process will occur, but only at a slow pace”*. Com base nos pressupostos adotados por Akerlof et. al. (1991), Barro e Sala-i-Martin (1991, p. 154) concluem que *“it would take 35 years for half of the initial East-West gap to be eliminated”*.

Contudo, as desigualdades regionais não resultam apenas dos movimentos espontâneos de capital e de pessoas, uma vez que as políticas públicas também os influenciam. No conjunto dessas políticas, pode-se destacar: i) as políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos; e ii) as políticas regionais explícitas.

Trata-se, no primeiro caso, de políticas públicas cujos requisitos de acesso não são explicitamente territoriais, mas que, em função de características específicas das jurisdições, as atingem de forma diferenciada. Por exemplo, políticas sociais cujo foco é a população mais pobre beneficiam mais as regiões que concentram esse estrato social. No Brasil, esse é o caso, por exemplo, dos programas de transferência de renda, cujos recursos são majoritariamente destinados às regiões menos desenvolvidas, mas apenas porque essas regiões concentram seus beneficiários (e não porque ocupam uma parcela predeterminada do território nacional).

Já as políticas regionais explícitas pressupõem a adoção de um critério territorial na alocação dos recursos. Trata-se, por exemplo, de incentivos fiscais ou financeiros destinados a parcelas específicas do território do país. No caso do Brasil, políticas desse tipo envolvem os incentivos concedidos pelas superintendências de desenvolvimento regional ou os fundos constitucionais de financiamento, por exemplo.⁸

⁷ Hall e Ludwig (2009), por exemplo, atribuem a persistência das desigualdades regionais na Alemanha até meados da década de 2000 à causalidade circular acumulativas de Myrdal (1957).

⁸ Nos termos de Cavalcante (2019), “uma definição geral das políticas de desenvolvimento regional é essencialmente tautológica. Com efeito, essas políticas são basicamente aquelas cujo objetivo é promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Essa definição geral, contudo,

Em resumo, a evolução das desigualdades regionais pode ser atribuída: i) aos fluxos espontâneos de capital e de mão de obra decorrentes de diferenças de preços relativos; ii) às políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos; e iii) às políticas regionais explícitas. É claro que os dois últimos fatores também afetam os fluxos inter-regionais de capital e de pessoas. Nesses casos, porém, os movimentos resultam da intervenção direta do governo, ao passo que, no caso do primeiro fator, pressupõem-se movimentos espontâneos. Desse modo, eventuais reduções das desigualdades regionais não podem ser atribuídas apenas às políticas regionais explícitas, sendo preciso identificar as razões do fenômeno levando em conta também movimentos espontâneos e movimentos resultantes de políticas não explicitamente regionais.

Percepções dessa natureza estão implícitas em análises como a de Silveira-Neto e Azzoni (2012), que decompuseram as desigualdades regionais no Brasil em nove componentes agregados em duas categorias principais: *labor related* e *nonlabor related*. Os autores concluem que, no período entre 1995 e 2006, os programas sociais (bolsa família e benefício de prestação continuada) haviam sido responsáveis por 24% da redução da desigualdade, embora representassem menos de 17% da renda disponível das famílias. Os autores ressaltam que esses resultados são impressionantes “*since the goals of the programs are clearly nonspatial*” (Silveira-Neto; Azzoni, 2012). De igual modo, Oliveira e Silveira Neto (2016) e Mendes (2022), por exemplo, discutem o papel de políticas não explicitamente regionais na redução das desigualdades regionais no Brasil.

3 Evolução das desigualdades e fatores associados ao processo de convergência

Esta seção reflete, essencialmente, os dois objetivos principais estabelecidos na introdução do trabalho. Desse modo, na subseção 3.1 descreve-se a evolução das desigualdades regionais na Alemanha desde 1991 e, na subseção 3.2, discutem-se os fatores que contribuíram para a trajetória observada.

3.1 Evolução das desigualdades regionais na Alemanha

A tabela 1 registra o PIB *per capita* de Berlim, dos antigos estados da federação, dos novos estados da federação (inclusive Berlim), dos novos estados da federação (exclusive Berlim) e da Alemanha.

esconde uma série de dificuldades para se delimitar claramente as políticas de desenvolvimento regional, especialmente quando se pretende distingui-las das políticas industriais e das políticas sociais”. Isso o leva a propor que políticas regionais seriam aquelas que têm foco explícito em uma parcela predeterminada do território, em oposição àquelas que não têm, entre os requisitos para o acesso a seus recursos, foco em uma parcela predeterminada do território.

Tabela 1 – Produto interno bruto a preços correntes per capita, Alemanha, 1991-2020

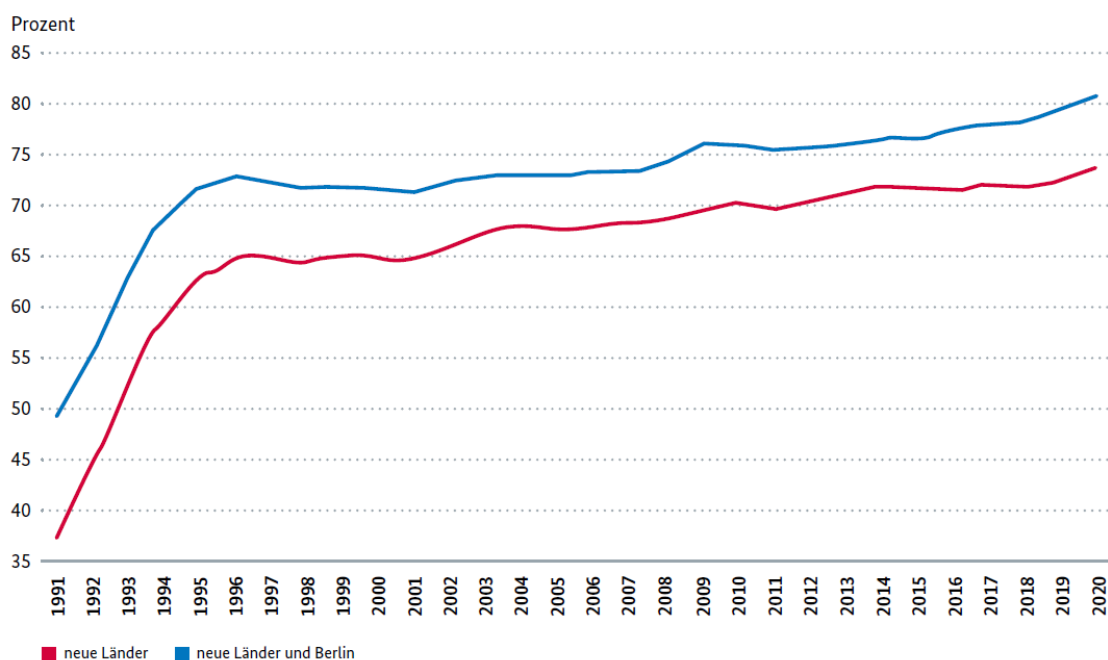
Ano	Berlim	Antigos estados da federação	Novos estados da federação (inclusive Berlim)	Novos estados da federação (exclusive Berlim)	Alemanha	Novos estados da federação (inclusive Berlim) / Alemanha	Novos estados da federação / Alemanha
1991	19.815	22.767	9.758	7.395	19.829	49,21%	37,29%
1995	24.970	25.126	16.690	14.681	23.302	71,62%	63,00%
2000	25.929	27.840	18.556	16.792	25.892	71,67%	64,85%
2005	26.741	30.057	20.565	19.041	28.134	73,10%	67,68%
2010	31.474	33.842	24.277	22.418	31.942	76,00%	70,18%
2011	32.739	35.573	25.384	23.456	33.554	75,65%	69,91%
2012	32.762	36.163	25.903	24.072	34.135	75,88%	70,52%
2013	33.215	36.885	26.623	24.833	34.861	76,37%	71,23%
2014	34.395	38.193	27.812	25.997	36.149	76,94%	71,92%
2015	35.741	39.113	28.592	26.601	37.046	77,18%	71,81%
2016	37.551	40.140	29.558	27.306	38.067	77,65%	71,73%
2017	39.099	41.532	30.829	28.465	39.438	78,17%	72,18%
2018	41.157	42.586	31.824	29.127	40.485	78,61%	71,95%
2019	42.886	43.567	33.008	30.127	41.508	79,52%	72,58%
2020	42.221	41.940	32.422	29.553	40.088	80,88%	73,72%

Fonte: BMWi (2021, p. 94).

Conforme se observa nas duas últimas colunas da tabela 1, a relação entre o PIB *per capita* dos novos estados da federação (inclusive Berlim) em relação à média nacional passa de pouco menos de 50%, em 1991, para pouco mais de 80%, em 2020. O crescimento de mais de 30 pontos percentuais concentrou-se na primeira década (em 2000, esse indicador já alcançava quase 72%). Quando se exclui Berlim, a relação passa de cerca de 37%, em 1991, para quase 65%, em 2000, e cerca de 74%, em 2020. Esses dados deixam claro que i) houve um processo de convergência entre as regiões correspondentes às antigas RDA e RFA ao longo dos últimos trinta anos; e ii) ainda persistem desigualdades regionais na Alemanha (embora em níveis bem menores do que os observados há trinta anos), configurando aquilo que Schnabl e Sepp (2020, p. 397) chamam de “*unvollständige Konvergenz*” ou “convergência incompleta”.

Quando os dados são dispostos graficamente (figura 1), é possível observar claramente que o processo de convergência, embora contínuo ao longo de todo o intervalo, foi muito mais acelerado nos primeiros anos após a reunificação.

Figura 1 – PIB per capita das novas unidades da federação (inclusive Berlim) (“*neue Länder und Berlin*”) e das novas unidades da federação (“*neue Länder*”) em relação à média nacional, 1991-2020



Fonte: BMWi (2021, p. 19).

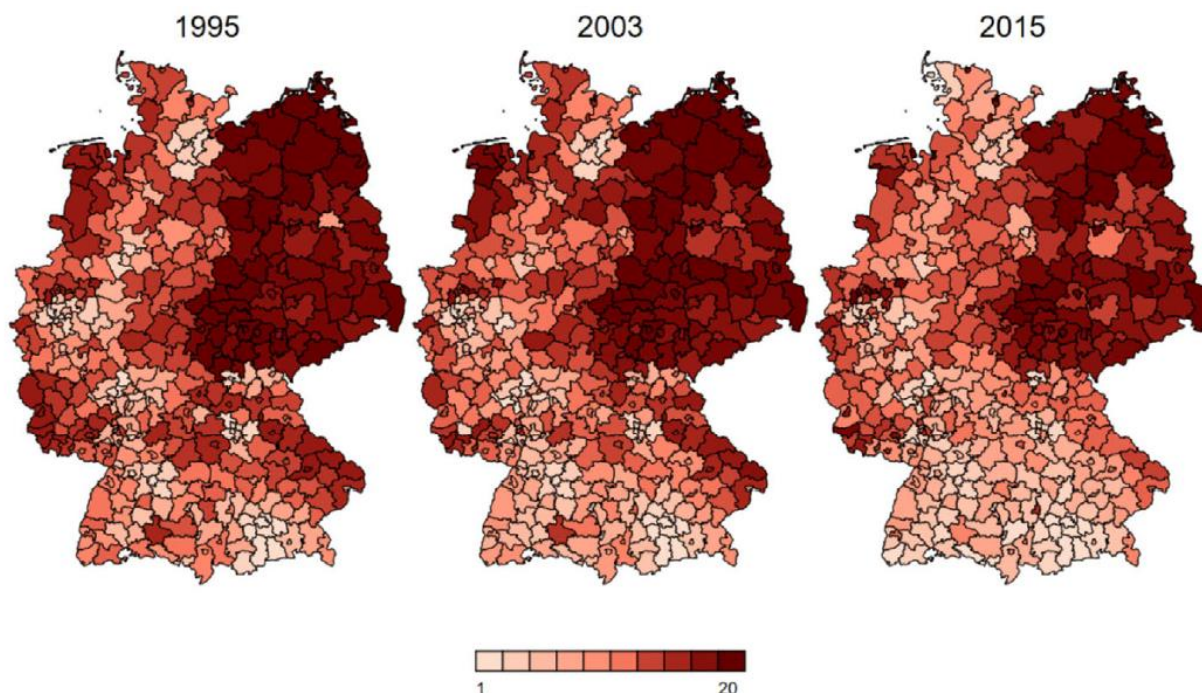
Os movimentos descritos explicam por que no início da década de 2000 já se apontava que os padrões de vida na região correspondente à antiga RDA haviam se aproximado dos níveis do oeste do país. De acordo com Sinn (2002, p. 114),

The micro data analyzed by the Ifo Institute show that east German households' average net-of-tax incomes have surpassed 80% of the western level. Given the somewhat lower price level in the east, which primarily results from the low housing costs, this implies an average real household income of at least 90% of the west.

De modo geral, outros indicadores (como salários, taxas de ocupação, renda disponível por habitante em núcleos privados ou expectativa de vida, por exemplo) reafirmam essas conclusões gerais (BMW, 2021; 2019; Sieglöcher et al., 2021). Além disso, dados relativos a salários, renda e pensões também reforçam a percepção de que o processo de convergência foi mais acelerado nos primeiros anos após a reunificação (BMW, 2019, p. 48-55).

Análises baseadas em jurisdições menores (isto é, em menores níveis de agregação) também reafirmam a percepção de que houve um processo de convergência, mas que ainda persistem desigualdades regionais no país. Por exemplo, os mapas georreferenciados com dados relativos aos rankings de pobreza por distritos da Alemanha em três momentos distintos praticamente redesenham a divisão entre as antigas RDA e RFA, embora os contrastes se reduzam com o tempo (figura 2).

Figura 2 – Distribuição regional dos rankings de pobreza, distritos, Alemanha, 1995, 2003 e 2015



Cores mais escuras representam status socioeconômico mais baixo.

Fonte: Redler et al. (2021, p. 152).

Como resultado, embora ainda persistam diferenças entre os novos e os antigos estados da federação, os indicadores de desenvolvimento da porção leste do território do país são compatíveis com os de diversos países da Europa Ocidental.⁹ Nesse contexto, documentos oficiais indicam que a percepção da população do leste sobre a reunificação é majoritariamente positiva (mais de $\frac{2}{3}$ indicam que suas vidas melhoraram desde então) (BMW_i, 2019). Ainda assim, persiste um nível de insatisfação perceptível em aspectos políticos. Dados de um survey recentemente realizado pelo Governo Federal da Alemanha são eloquentes:

- 57% dos alemães orientais se sentem cidadãos de segunda classe.
- Apenas cerca de 38% dos entrevistados no leste consideram a reunificação um sucesso.
- Entre os menores de 40 anos, esse número cai para apenas 20%.
- Quase metade das pessoas no Leste tendem a estar mais insatisfeitas com o funcionamento da democracia (BMW_i, 2019, p. 13).
-

3.2 Fatores associados ao processo de convergência

Conforme se indicou na seção 2.2, a evolução das desigualdades regionais (e o eventual processo de convergência decorrente) resultam de fluxos inter-regionais de capital e de pessoas. Esses fluxos, por sua vez, resultam da combinação de um

⁹ “Compared with the European level, current industrial production is impressive, and exceeds the level of many large western European countries” (BMW_i, 2019, p. 21).

amplo conjunto de fatores, aqui segmentados em três blocos: *i*) fluxos espontâneos de capital e de mão de obra decorrentes de diferenças de preços relativos; *ii*) políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos; e *iii*) políticas regionais explícitas. É claro que pode haver dissenso quanto ao peso relativo dos múltiplos fatores no processo de convergência e neste trabalho não se pretende propor novas abordagens sobre esse tema. Busca-se, em linhas gerais, resumir a visão registrada nos documentos oficiais e nos artigos acadêmicos aqui citados, ainda que se reconheça que interpretações dissonantes possam existir.

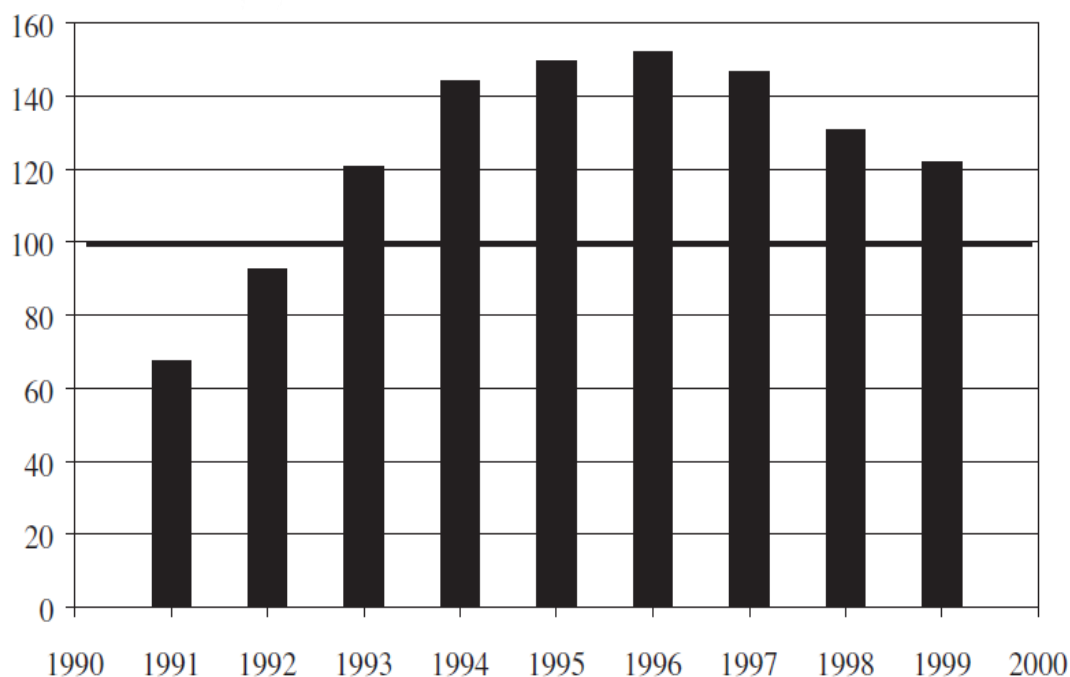
A reunificação econômica da Alemanha envolveu o estabelecimento da paridade entre o marco da Alemanha Ocidental e o marco da Alemanha Oriental (“marco da RDA”) para salários e preços até determinados limites. A paridade, nesse caso, foi uma espécie de subsídio à antiga RDA, pois as taxas de câmbio alcançavam até 11 para um no mercado negro.¹⁰ Além disso, em um primeiro momento (isto é, na década de 1990), os documentos examinados apontam para um intenso fluxo de capital do oeste para o leste e um intenso movimento de pessoas no sentido inverso. Conforme descrevem Barrel e Velde (2000, p. 271),

The sudden formation of the German Monetary Union was followed by large transfers to East Germany, migration of workers to West Germany, reorganization and privatization of East German firms. This has quickly led to a partial closing of the organizational, idea and object gaps that existed between East and West Germany (Barrel; Velde, 2000, p. 271).

A combinação desses movimentos obviamente está por trás do acelerado processo de convergência então observado. Em particular, o fluxo de capital da antiga RFA para a antiga RDA pode ser constatado ao se analisarem as taxas de investimento nas duas regiões. Sinn (2002, p. 115) registra que enquanto a taxa de investimento (ou, nos termos usados no trabalho “*the share of investment in GDP*”) na antiga Alemanha Ocidental foi de cerca de 20% na década de 1990, na antiga Alemanha Oriental foi de 40%, com picos próximos de 50% entre 1992 e 1995. Como reflexo desses movimentos, de acordo com os dados registrados por Sinn (2002), o pico investimento por pessoa ocupada na antiga Alemanha Oriental em relação à antiga Alemanha Ocidental ocorreu em meados da década de 1990 (figura 3). Esses movimentos possivelmente refletem o intenso movimento de privatização ocorrido na antiga RDA após a reunificação. Esse processo foi conduzido por uma empresa pública (*Treuhandanstalt*) especificamente criada para esse fim.

¹⁰ “An average of 4,000 marks was exchanged per person at an exchange rate of 1 to 1. Until then, they had been exchanging up to 11 East German marks for one deutschmark on the black market”. Disponível em <https://cutt.ly/q7TGXXV>. Acesso em 11/04/2023.

Figura 3 – Investimento por pessoa ocupada, Alemanha Oriental em relação à Alemanha Ocidental, 1991-1999



Fonte: Sinn (2002, p.115).

Ao mesmo tempo em que havia um evidente fluxo de capital do oeste para o leste, as pessoas seguiam, nos primeiros anos após a reunificação, o caminho inverso. Isso reflete os maiores níveis de remuneração na região de destino. Com efeito, os documentos oficiais registram que desde a reunificação houve um forte movimento migratório da Alemanha Oriental para a Alemanha Ocidental (cerca de 1,2 milhão de pessoas), especialmente para o sul do país (BMW, 2019, p. 12).¹¹

O processo de convergência de renda não decorreu apenas dos fluxos de investimentos e da remuneração dos trabalhadores ativos, mas também de “pensions, social aid, and unemployment insurance benefits” (Sinn, 2002, p. 114). Sinn (2002, p. 114-115) destaca ainda que na Alemanha Oriental “household pension income is higher than in west Germany, since the labor force participation of women is higher”. O próprio estabelecimento da paridade entre as moedas contribuiu para esse processo, pois as aposentadorias na antiga RDA tiveram um aumento real imediato após a reunificação. Isso mostra como políticas não explicitamente regionais e as características demográficas das duas regiões concorreram para o processo de convergência na década de 1990.

Assim, em resumo, é possível afirmar que, em um primeiro momento, a eliminação de barreiras aos fluxos de capital e de pessoas e os subsídios aos investimentos na antiga Alemanha Oriental motivaram uma acentuada redução das desigualdades. Esses movimentos sugerem que os fluxos de capital e de pessoas

¹¹ Mais recentemente (i.e., desde 2017), contudo, “o saldo migratório para os estados não-cidades da Alemanha Oriental também foi positivo em relação à Alemanha Ocidental (BMW, 2019, p. 12).

decorreram tanto de diferenças “espontâneas” de preços relativos como de políticas públicas, conforme se analisa nos tópicos a seguir:

- Preços relativos (por exemplo, menores preços dos imóveis na antiga Alemanha Oriental) e níveis salariais obviamente impactaram os fluxos de capital e de pessoas. Além disso, não se pode descartar um movimento migratório motivado por fatores não explicitamente econômicos nos momentos imediatamente posteriores à reunificação.
- Algumas políticas de abrangência nacional com efeitos regionais assimétricos também parecem ter impactado os fluxos descritos na década de 1990. Esse é o caso, obviamente, das pensões, dos programas sociais e dos benefícios de seguro desemprego apontados por Sinn (2002, p. 114). Da mesma forma, o arrefecimento do processo de convergência no final do período analisado é atribuído, por alguns autores, à imposição de valores mínimos em níveis nacionais que seriam incompatíveis com a produtividade da antiga RDA. Barrell e Verge (2000, p. 275), por exemplo, indicam que “*wages rose much more rapidly than productivity in East Germany after unification*”.¹²
- Com relação às políticas explícitas, os documentos examinados indicam que os maiores fluxos de investimentos (em meados da década de 1990) e o arrefecimento da tendência (no final da década) estão claramente associados à lei de subsídio ao investimento (“*Fördergebietsgesetz*”), que “*offered very generous investment grants and depreciation allowances*” e a sua substituição, em 1997, “*by a much less generous law which no longer foresaw special depreciation allowances and offered smaller investment grants*” (Sinn, 2002, p. 121). Concorreu para os movimentos de convergência o *German Unity Fund*, “*which provided the eastern states with a new financial foundation beginning in 1990*”,¹³ mais tarde substituído pelo chamado “Pacto de Solidariedade”. Estima-se que entre 1990 e 1994, “*the five new German states received a total of 82 billion euros from the German Unity Fund*”.

A partir do final da década de 1990, o processo de convergência continuou, porém em um ritmo bem mais suave (ver a figura 1). Os fluxos espontâneos já não parecem ter exercido um papel tão intenso, uma vez que os preços relativos já haviam naturalmente convergido e os movimentos migratórios já passavam a ocorrer de forma mais lenta após o primeiro período de acomodação. A redução das desigualdades regionais parece ter decorrido, então, de políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos e de políticas regionais explícitas.

Na verdade, pagamentos de compensação para uniformizar as condições de vida no território federal (nos termos da constituição alemã) já existiam desde a fundação da antiga RFA (com foco, é claro, nos estados e nos municípios que a compunham). Um volume significativo de recursos financeiros tem sido mobilizado para esse fim desde a década de 1950. Em 2022, a equalização financeira entre os estados da Alemanha alcançou cerca de € 18,5 bilhões. A maior beneficiária foi a

¹² Nos termos de Barrell e Verge (2000, p. 275), “*the decline in relative investment, or return to more normal levels, is only one factor behind the decline in relative productivity growth in East Germany after 1996*”.

¹³ Disponível em <https://cutt.ly/m9llKuk>. Acesso em 24/01/2023.

capital federal (Berlim), que recebeu € 3,6 bilhões, seguida de Sachsen (€ 3,3 bilhões) e de Sachsen-Anhalt, (€ 2,0 bilhões) e Thüringen (€ 1,9 bilhão), todos na antiga Alemanha Oriental. O maior beneficiário pertencente à antiga Alemanha Ocidental foi Niedersachsen, que recebeu € 1,8 bilhão. Por outro lado, os maiores contribuintes foram Bayern (€ 9,9 bilhões) e Baden-Württemberg (€ 4,5 bilhões).¹⁴

Após a reunificação, o destaque recaiu sobre o Pacto de Solidariedade. Instituído em 1995, esse instrumento consistia, originalmente, no financiamento aos investimentos em infraestrutura nos estados do leste do país com base em recursos do governo federal. O foco dos investimentos, contudo, foi mudando ao longo do tempo. Documento oficial do governo federal destaca que “o foco nessa área certamente mudou desde a reunificação alemã”, pois, no início, “se dava ênfase às estradas, à água encanada e às redes locais de energia”, ao passo que agora a ênfase recai sobre “o transporte nacional de energia e o fornecimento de banda larga” devido à transição energética e à digitalização (BMW, 2019, p. 58).

Conforme registra Locke (2019), para financiar esses investimentos, “the federal government contributed a bigger share of the sales taxes it collected and also agreed to compensate those states with sub-par financial resources through a special fund”. A “sobretaxa de solidariedade” (“solidarity surcharge”) correspondia, em 2015, a 5,5% da tributação normal” (“normal income tax bill”).¹⁵

Houve duas edições do pacto. O Pacto de Solidariedade I envolveu a transferência de € 20,6 bilhões por ano do governo federal para os estados do leste e para Berlim (Locke, 2019). Já o Pacto de Solidariedade II disponibilizou, entre 2005 e 2019, recursos da ordem de € 156,6 bilhões destinados às regiões correspondentes à antiga Alemanha Oriental (Locke, 2019). Desse total, € 105 bilhões advieram do governo federal.¹⁶ Em resumo, estima-se que a soma dos recursos do governo federal alemão associados às duas edições do pacto alcançou um total de cerca de € 300 bilhões (Locke, 2019).¹⁷

Além dos recursos do Pacto de Solidariedade, o fundo estrutural europeu foi também um instrumento usado para reduzir as desigualdades regionais no país.¹⁸ No período 2014-2020, 60% dos recursos desse fundo destinados para a Alemanha foram alocados na antiga RDA (que representa apenas 20% da população da Alemanha). Os valores envolvidos são indicados em seguida:

¹⁴ Disponível em <https://cutt.ly/e5rSjAe>. Acesso em 20/04/2023.

¹⁵ Disponível em <https://cutt.ly/19kys1T>. Acesso em 24/04/2023.

¹⁶ Os outros € 51 bilhões (registrados como meta) corresponderam a recursos “na forma de financiamento desproporcional do orçamento federal para a reconstrução da Alemanha Oriental nas áreas de economia, inovação/P&D/educação, transporte, construção de casas e desenvolvimento urbano, fundos estruturais da UE, eliminação da poluição herdada/recuperação de sítios e esportes” (BMW, 2019, p. 22).

¹⁷ Esse total corresponde, aproximadamente, a $(10 \times € 20,6 \text{ bilhões}) + € 105 \text{ bilhões} = € 311 \text{ bilhões}$.

¹⁸ The aim of EU structural policy is to strengthen the economic, social and territorial cohesion in the EU and reduce the disparity in various levels of regional development “(BMW, 2019, p. 34). Esse fundo compreende o *European Regional Development Fund (ERDF)*, o *European Social Fund (ESF)* e o *European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)*. Em particular, o ERDF “apoia investimentos que visam a melhorar os principais fatores potenciais de competitividade regional no contexto global” (BMW, 2019, p. 34).

The EU Commission proposes for Germany a sum of € 17.7 billion in current prices (€ 15.7 billion in 2018 prices) of the EU structural funds for the next funding period (2021–2027). Compared to the current funding period (2014–2020), this is a decline of about 8% (in 2018 prices: 20.7%) (BMW, 2019, p. 35).¹⁹

A redução é atribuída ao processo de “*catch up*” da antiga Alemanha Oriental e à evolução de seus níveis de PIB *per capita*.²⁰

As políticas regionais explícitas tiveram também uma dimensão associada ao crédito. De acordo com dados do Banco de Crédito para a Reconstrução (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* ou *KfW*), a instituição havia concedido, até meados da década de 2010, € 194 bilhões de crédito. Ainda segundo o *KfW*, até meados da década de 2010, cerca de 10% dos investimentos na antiga Alemanha Oriental advieram do banco. O foco recaiu “*on the promotion of companies and start-ups alongside housing refurbishment and environmental investments*”.²¹ Apesar do caráter evidentemente institucional do documento de onde foram extraídas essas informações, é evidente que as políticas explícitas adotadas na Alemanha apoiaram-se tanto em instrumentos fiscais como em instrumentos financeiros.

Documentos oficiais do governo federal alemão indicam que, após o encerramento do Pacto de Solidariedade II, um novo programa negociado em 2017 e iniciado em 2020 passou a prever a redução da carga financeira dos estados em € 10 bilhões anualmente. Esses recursos favoreceriam desproporcionalmente os estados “financeiramente fracos e pobres em pesquisa” (BMW, 2019, p. 22). Trata-se, possivelmente, daquilo que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) chama de “*extensive fiscal equalization system*” destinado à redução das desigualdades regionais. Ainda assim, o mesmo documento da OCDE registra que atualmente não haveria uma política regional *per se* na Alemanha.²²

De qualquer modo, os valores médios anuais destinados à redução das desigualdades regionais na Alemanha (estimados em cerca de € 10 bilhões) são compatíveis com aqueles observados no Brasil. Com efeito, Cavalcante (2019) estima que os custos das políticas de desenvolvimento regional no Brasil alcançaram, em 2018, R\$ 51,2 bilhões (cerca de € 11,5 bilhões). Isso implica dizer que, em relação ao PIB, o Brasil destinaria proporcionalmente mais recursos às políticas de desenvolvimento regional do que a Alemanha.

4 Considerações finais

Neste trabalho, descreveu-se a evolução das desigualdades regionais na Alemanha e discutiram-se, com base em documentos oficiais e em artigos

¹⁹ “A Comissão Europeia propõe para a Alemanha um montante de € 17,7 bilhões a preços correntes (€ 15,7 bilhões a preços de 2018) dos fundos estruturais para o próximo período de financiamento (2021-2027). Comparado com o período de financiamento atual (2014-2020), esse é um declínio de cerca de 8% (a preços de 2018: 20,7%)”.

²⁰ Os recursos dos fundos estruturais são alocados de acordo com o PIB *per capita* em relação à média da União Europeia. A maior parte das regiões da antiga Alemanha Oriental enquadra-se na categoria de transição (75% a 100% da média do bloco).

²¹ Disponível em <https://cutt.ly/H9llZ8f>. Acesso em 24/01/2023.

²² Disponível em <https://cutt.ly/s9llByB>. Acesso em 24 jan. 2022.

acadêmicos, os fatores associados ao processo de convergência observado ao longo dos últimos trinta anos. A análise buscou apontar de que forma as desigualdades regionais na Alemanha se adaptaram às mudanças institucionais observadas naquele país desde sua reunificação no início da década de 1990. Apresentou-se, inicialmente, uma breve revisão dos indicadores de desigualdade regional e dos fatores associados a sua evolução. Com base nesses elementos, foi então descrita a evolução das desigualdades regionais na Alemanha e foram analisados os fatores que concorreram para o processo de convergência.

Embora haja indicadores de desigualdades regionais abrangentes (capazes, inclusive, de capturar movimentos do interior das regiões analisadas), no caso da Alemanha é frequente que se analise simplesmente a relação entre indicadores do conjunto dos antigos estados da federação (correspondentes à antiga Alemanha Ocidental) e dos novos estados da federação (correspondentes à antiga Alemanha Oriental). A revisão bibliográfica também indicou que a evolução das desigualdades regionais pode ser atribuída: i) aos fluxos espontâneos de capital e de mão de obra decorrentes de diferenças de preços relativos; ii) às políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos; e iii) às políticas regionais explícitas.

Os documentos revelam que, no período analisado, a relação entre o PIB per capita dos novos estados da federação (inclusive Berlim) em relação à média nacional passa de pouco menos de 50%, em 1991, para pouco mais de 80%, em 2020. O crescimento de mais de 30 pontos percentuais concentrou-se na primeira década (em 2000, esse indicador já alcançava quase 72%). Quando se exclui Berlim, a relação passa de cerca de 37%, em 1991, para quase 65%, em 2000, e cerca de 74%, em 2020. Desse modo, em resumo:

- Houve um processo de convergência entre as regiões correspondentes às antigas Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental;
- Ainda persistem desigualdades regionais na Alemanha (embora em níveis bem menores do que os observados há trinta anos); e
- O processo de convergência, embora contínuo ao longo de todo o intervalo, foi mais acelerado nos primeiros anos após a reunificação.

Múltiplos fatores contribuíram para a redução das desigualdades. Ainda que se reconheça que interpretações dissonantes possam existir, os documentos oficiais e os artigos acadêmicos aqui citados indicam que, em um primeiro momento, a eliminação de barreiras aos fluxos de capital e de pessoas e os subsídios aos investimentos na antiga Alemanha Oriental motivaram uma acentuada redução das desigualdades. Esses movimentos sugerem que os fluxos de capital e de pessoas decorreram tanto de diferenças espontâneas de preços relativos como de políticas públicas. A partir de então, políticas de abrangência nacional com impactos regionais assimétricos e políticas regionais explícitas (especialmente o chamado “Pacto de Solidariedade”) contribuíram para a redução das desigualdades regionais na Alemanha.

Estima-se que a soma dos recursos associados às duas edições do Pacto de Solidariedade alcançou um total de € 300 bilhões (Locke, 2019). Embora se deva usar esses valores com cautela (inclusive porque não se detalha se se trata de valores reais ou nominais ou em que medida os valores disponibilizados foram efetivamente aplicados), poder-se-ia conjecturar uma distribuição uniforme dos € 300 bilhões ao longo de cerca de 25 anos. Sendo válida essa premissa, os valores mobilizados

anualmente seriam da ordem de € 12,0 bilhões. Documentos oficiais do governo federal alemão indicam que, após o encerramento do Pacto de Solidariedade II, um novo programa negociado em 2017 e iniciado em 2020 passou a prever a redução da carga financeira dos estados em € 10 bilhões anualmente. Trata-se de um montante semelhante ao valor anual estimado durante a vigência das duas edições do Pacto de Solidariedade e compatível com os valores absolutos dos custos das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil.

Como no Brasil as desigualdades regionais têm se mostrado, de modo geral, elevadas e resilientes ao longo das últimas décadas, pode-se conjecturar que as políticas adotadas na Alemanha teriam se revelado mais eficientes do que aquelas adotadas no país. Essa hipótese, contudo, dependeria de uma análise dos múltiplos fatores (além das próprias políticas regionais) que concorrem para a evolução das desigualdades. Em particular, ao se comparar o Brasil com a Alemanha, pode-se sugerir, preliminarmente, que é preciso levar em conta os grandes diferenciais de escolaridade entre os dois países, as dimensões territoriais e a qualidade da infraestrutura de transportes (que tornam a integração econômica da Alemanha muito mais fácil) e aspectos demográficos (sobretudo os perfis etários e os movimentos migratórios). Apesar dessas ressalvas, diversos elementos observados na Alemanha podem servir de referência para o Brasil, onde os níveis de desigualdades regionais elevados e persistentes há muitas décadas impõem a necessidade de adoção de políticas mais eficazes e consistentes.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, G. A. et al. East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1991, n. 1, p. 1, 1991.

BARRELL, R.; VELDE, D. W. te. Catching-up of East German Labour Productivity in the 1990s. **German Economic Review**, v. 1, n. 3, p. 271-297, 2000.

BARRO, R. J. et al. Convergence Across States and Regions. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1991, n. 1, p. 107, 1991.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi). **Annual Report of the Federal Government on the Status of German Unity 2019**. [s.l.]: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, Aug. 2019. Disponível em <https://cutt.ly/4BNjiAo>. Acesso em 19/10/2022.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWi). **Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit**. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Juli 2021. Disponível em <https://cutt.ly/C9gyVnK>. Acesso em 19/10/2022.

CAVALCANTE, L. R. **Custos das políticas de desenvolvimento regional no Brasil entre 2009 e 2018**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado,

Maio/2019 (Texto para Discussão nº257). Disponível em:
www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 19/10/2022.

HALL, J.; LUDWIG, U. Gunnar Myrdal and the Persistence of Germany's Regional Inequality. **Journal of Economic Issues**, v. 43, n. 2, p. 345–352, 2009.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

LANDUA, D. SPELLERBERG, A.; HABISCH, R. **Der lange Weg zur Einheit: unterschiedliche Lebensqualität in den „alten“ uns „neuen“ Bundesländern**. Berlin: AG Sozialberichterstattung Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), März, 1991.

LANDUA, D.; ZAPF, W. Deutschland nach der Wiedervereinigung: zwei Gesellschaften, eine Nation: zum Stand des gesellschaftlichen Transformationsprozesses. **Informationsdienst Soziale Indikatoren**, n. 6, 1991.

LOCKE, S. The Solidarity Pact that provided cash and financial stability to the eastern German states following reunification is about to expire. **The German Times**, Oct. 2019. Disponível em <https://cutt.ly/T9ljv9e>. Acesso em 24 jan. 2023.

MENDES, M. **Reformas, Políticas Públicas de Qualidade e a Desigualdade Regional**. São Paulo: Insper Instituto de Ensino e Pesquisa / Centro de Gestão e Políticas Públicas, set. 2022 (policy paper nº 67).

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. Edição original: 1957.

OLIVEIRA, R. C.; SILVEIRA NETO, R. M. Estrutura produtiva ou escolaridade? Uma análise dos fatores explicativos da desigualdade de renda entre as regiões Sudeste e Nordeste por quantil para o período entre os anos de 1970 e 2010. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 47, n. 3, p. 75 - 91, jul./set., 2016.

PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.) **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 145-156. Primeira edição: 1955.

REDLER, P. et al. Geographic Inequality in Income and Mortality in Germany. **Fiscal Studies**, v. 42, n. 1, p. 147-170, 2021.

SCHNABL, G.; SEPP, T. 30 Jahre nach dem Mauerfall. Ursachen für Konvergenz und Divergenz zwischen Ost- und Westdeutschland. **List Forum**, n. 45, p. 397–421, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41025-020-00191-3>.

SIEGLOCH, S.; UNGERER, M. Regionale Ungleichheit in Deutschland: Handlungsbedarf bei öffentlichen Dienstleistungen. **ZEW policy brief**, n. 4, Juni 2021.

SILVEIRA-NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 3, p. 433–450, ago. 2012.

SINN, H.-W. Germany's Economic Unification: An Assessment after Ten Years. **Review of International Economics**, v. 10, n. 1, p. 113–128, fev. 2002.

WILLIAMSON, J. G. Regional inequality and the process of national development. **Economic Development and Cultural Change**, v. 13, pp. 3-45, 1965.

Luiz Ricardo Cavalcante. Doutor em Administração. Consultor legislativo do Senado Federal. Professor do mestrado em administração pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com.

Submetido em: 08/11/2023

Aprovado em: 30/07/2024