

## O padrão de atuação federal no território no período recente (2000/2015): estrutura e características para o caso da região Nordeste

Encontro anual da Sociedade Brasileira de Economia Política, 31/05 a 03/06 de 2016.

UFABC, São Bernardo do Campo, SP

Área 6: Capitalismo e Espaço

Aristides Monteiro Neto<sup>1</sup>

---

### **Introdução**

O estudo objetiva mapear e analisar como se combinaram variadas formas de intervenção governamental – políticas e instrumentos – para promover o crescimento e a mudança estrutural regional. O texto propõe a existência de um padrão de intervenção governamental que acionou elementos estruturais – dados por regras consolidadas no federalismo brasileiro – com elementos conjunturais – dados por opções de políticas postas em prática nos anos recentes. Olhando em retrospecto para a atuação governamental entre 2000 e 2015, avalia-se o sentido e os resultados mais significativos do modo de atuação federal conduzido no período considerado. Espera-se, com isso, apreender de maneira qualificada o *modus operandi* da intervenção governamental sobre a questão regional brasileira a partir desta experiência contemporânea.

A análise do padrão de atuação federal é feita para a região Nordeste, tradicional área de preocupação da política regional e que foi enormemente beneficiada pelo ativismo governamental. Melhorias percebidas nos indicadores econômicos e sociais desta região se revelaram bem significativas levando à necessidade de se indagar de que maneira e com que intensidade a ação governamental manuseou ora políticas nacionais com impactos territoriais, ora as de caráter explicitamente regional para o desenvolvimento da região.

Um elemento distintivo do período pós-2003 vis-à-vis a fase anterior está na orientação estratégica das variáveis macroeconômicas caracterizadoras de um padrão ou arranjo de ativismo fiscal posto em atividade de maneira a perseguir a ampliação deliberada do produto, emprego e renda. O governo federal neste período passou a

---

<sup>1</sup> Técnico planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-DF). Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP.

atuar com vistas à, de um lado, ampliação do gasto público atuando sobre a demanda agregada e, de outro lado, por meio do financiamento bancário ao investimento privado para estimular a expansão da oferta agregada.

Inicialmente, entre 2003-2005, apenas o gasto social federal total teria apresentado expansão mais considerável. No início da década, em 2000, o conjunto do gasto social federal representava 12,56% do Pib (R\$ 300,6 bilhões em valores de 2011), em 2005 atingiu 13,82% do pib (R\$ 397,8 bilhões). Nos anos seguintes o gasto social federal continuou em trajetória crescente em termos reais, sendo que em 2010 chegou a 15,54% do pib (R\$ 624,8 bilhões). Em 2011, último ano para o qual esta estimativa foi realizada, o valor total desta categoria de gasto chegou a R\$ 672,4 bilhões (16,23% do pib). (Chaves e Ribeiro, 2012).

Foi somente a partir de 2006 que o gasto em investimento federal (mais relacionado à infraestrutura e com forte componente das empresas estatais federais) se ampliou mais firmemente: passou de 1,59% do pib em 2000 (0,75% do governo central e 0,84% das estatais federais) para 1,79% do pib em 2005 (0,48% do governo central e 1,31% das estatais) e chegou a 3,21% do pib em 2010 (0,95% do governo central e 2,26% das suas empresas estatais) (Oliva e Zendron, 2010). Teve papel crucial na expansão do investimento federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007, o qual se propunha a garantir as condições para que o investimento das empresas estatais federais tivesse ampliação. Setores como petróleo e gás, habitação, siderurgia, transportes, etc passaram a contar com amplo financiamento bancário.

Logo em seguida, em 2008, como reação a crise econômica internacional, o governo decidiu ampliar a intensidade de sua atuação de maneira a evitar forte contaminação negativa sobre a economia doméstica dos efeitos depressivos daquela crise. No triênio 2003-2005, em que se dá início de nova administração no governo federal com a chegada do presidente Luis Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), o investimento federal (inclusive estatais) havia se colocado em média, em 1,69% do pib nacional. No triênio posterior, 2006-2008, atingiu a média de 2,29% do pib e continuou sendo ampliado para a média de 3,26% no biênio 2009-2010. Esta trajetória positivado investimento público federal mostra a determinação do governo em levar adiante o seu PAC e, por meio deste, criar um clima favorável de estímulo ao investimento privado.

Para a região Nordeste, os compromissos do novo governo levaram à recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em substituição à antiga

Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) criada em 2001 no governo do presidente Fernando H. Cardoso (1995-2002). Entre várias proposições novas, alterações legais foram feitas nas regras para a disponibilidade e uso dos recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional (no Nordeste, o FNE) de maneira a possibilitar a expansão dos empréstimos resultando em desembolsos totais de R\$ 1,5 bilhão em 2003 (R\$ de 2010) para R\$ 5,1 bilhões em 2007 quando se inicia o PAC e veio a atingir R\$ 10,7 bilhões em 2010 no último ano do governo. Em 2012, na administração da presidenta Dilma Rousseff – que programaticamente pode ser vista como continuidade do governo Lula, dando sequência a várias de suas políticas – o FNE manteve-se em R\$ 10,6 bilhões (valores de 2010)<sup>2</sup>.

O BNDES, por sua vez, também teve seu grau de atuação magnificado na região Nordeste como provedor de fundos para o investimento de apostas setoriais do governo federal, entre elas, as de maior dimensão foram: a construção da refinaria de petróleo em Suape-PE; a construção de um estaleiro para fabricação de navios em Pernambuco; plantas eólicas na Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte para geração de energia. Tal conjunto de medidas contribuiu para a aceleração das taxas de crescimento econômico regionais no período. Os pibs totais da região e do Brasil que haviam se expandido à taxa, respectivamente, de 2,3% e 1,9% ao ano entre 1995-2002 tiveram seu nível duplicado para a média anual de 4,4% e 3,8% no período 2003-2013. O pib per capita por sua vez sofreu expansão de 1,2 e 0,5% ao ano entre 1995-2002 e atingiu a taxa de 3,4% e 2,7% ao ano, respectivamente para Nordeste e Brasil, entre 2003-2013 (tabela 1).

Tabela 1 – Nordeste e Brasil  
Evolução Anual do Produto interno bruto total e per capita  
Períodos escolhidos entre 1960 e 2013  
Em percentual (%)

Período	PIB Total		PIB per capita	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960-2013	4,1	4,1	2,3	2,1
Reformas Liberais (1995-2002)	2,3	1,9	1,2	0,5
Ativismo Fiscal (2003-2013)	4,4	3,8	3,4	2,7
PAC* (2007-2013)	3,4	3,1	2,4	1,9
Fonte: Dados brutos: IBGE. Contas Regionais. Nota: * PAC: programa de aceleração do crescimento. Elaboração do autor				

<sup>2</sup> A exemplo do FNE, os fundos constitucionais para as regiões Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO) também apresentaram trajetória similar de crescimento como proporção dos Pibs regionais (ver Monteiro Neto, 2013).

Embora as taxas de crescimento do pib sejam relativamente elevadas e superiores às do país como um todo, a participação relativa da região Nordeste no total nacional pouco se alterou desde 1960 (de 14,8% para 13,6% em 2013 do pib brasileiro<sup>3</sup>) e da mesma forma seu pib por habitante permanece em torno da metade do nível médio nacional (46,4% em 1960 e 48,2% em 2013) desde então. Existem, portanto, conexões nas estruturas e regras de funcionamento da integração nacional dos mercados produtivos que ao lado de apresentarem benefícios e estímulos expansionistas sobre as regiões mais pobres, também, impõem limites ao crescimento e à mudança estrutural regional.

Os recursos postos em uso pelo governo federal na questão regional brasileira contribuíram para manter a economia nordestina em passo com o crescimento do restante da economia nacional. Neste sentido, as políticas de impacto regional, por meio de seus recursos e instrumentos, conseguiram ao longo de cinco décadas atrelar a economia nordestina à acelerada dinâmica nacional do período ao levar a região a crescer a taxas médias de longo prazo similares à da economia nacional. Foram capazes de modificar o caráter estagnado que prevalecia na economia da região até a década de 1950, feito, por si só, não desprezível.

Não foram, ainda, contudo, capazes de produzir uma orientação de crescimento econômico visando colocar a economia nordestina em rota acelerada de convergência do pib por habitante nacional. Estudo recente de Resende et alli (2014) aponta que o Nordeste ainda demandará, com as taxas atuais de crescimento, cerca de 50 anos para convergir para 75% do pib per capita nacional.

## **2. Padrão de Intervenção Governamental: um quadro conceitual de referência para a redistribuição inter-regional de recursos**

Um esquema teórico de compreensão das propostas de intervenção governamental visando à ampliação das possibilidades de desenvolvimento de um dado território regional dentro de uma nação pode ser pensado a partir de sua atuação como ativador

---

<sup>3</sup> Deve ser mencionado que entre 1960 e 2013 várias alterações metodológicas nas contas nacionais ocorreram no sistema nacional de estatísticas. Desse modo a comparação entre os dois pontos extremos, se bem que necessária para aquilatar avanços/recuos no desenvolvimento da região, deve ser tomada com a cautela necessária. Ademais é necessário pontuar que no período recente o grupo mais homogêneo metodologicamente de estatísticas regionais compreende os anos 1995-2013. Neste período a participação do pib do Nordeste no total nacional avançou paulatinamente de 12,04% em 1995 para 13,59% em 2013. (Contas Regionais, IBGE).

ou gastador (em consumo ou investimento) numa região e como transferidor de recursos de uma região para outra por meio de regras de repartição federativa. Vejamos como isso ocorre.<sup>4</sup>

$$\text{Seja } Y_{Ri} = C_{Ri} + I_{Ri} = C_{PRi} + C_{GRi} + I_{PRi} + I_{GRi} = [C_{PRi} + I_{PRi}] + [C_{GRi} + I_{GRi}] \quad (A)$$

Onde  $Y_{Ri}$  é o produto interno bruto da região  $i$ ;  $C_{Ri}$  corresponde ao seu consumo agregado do governo ( $C_{GRi}$ ) e privado ( $C_{PRi}$ ); e  $I_{Ri}$  corresponde ao investimento agregado do governo ( $I_{GRi}$ ) e privado ( $I_{PRi}$ ).

$$\begin{aligned} \text{Rearranjando (A) tem-se } Y_{Ri} &= [C_{PRi} + I_{PRi}] + [C_{GRi} + I_{GRi}] \\ &\quad (1) \qquad (2) \end{aligned}$$

A parcela do produto ou renda da região comandada diretamente pelo setor privado é dada por (1) e aquela sob orientação do governo pela parte (2) da equação acima. Dando foco nesta última, de maneira a obter a atuação do governo, tem-se

$$Y_{GRi} = [C_{GRi} + I_{GRi}]$$

onde  $Y_{GRi}$  é a parcela do produto (ou renda) determinado pelo governo. Contudo no Brasil há uma via adicional manuseada pelo governo para alterar o produto por meio do crédito público ao setor privado, daí que

$$Y_{GRi} = [C_{GRi} + I_{GRi}] + B_{GRi} \quad (B)$$

onde  $B_{GRi}$  é o crédito bancário público ao setor privado e corresponde, para efeitos deste estudo, aos desembolsos do BNDES e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na região.

A equação (B) corresponderia de modo aproximado à forma de atuação do governo no Brasil na economia de uma dada região  $i$ : por meio de seu dispêndio em consumo, em investimento e na sua disponibilidade de crédito para a atividade empresarial.

O governo poderá atuar visando à alteração do produto ou oferta regional pelo aumento direto dos seus componentes sob seu comando (consumo e investimento governamentais) ou ainda pela alteração indireta das variáveis sob comando do setor privado.

No primeiro caso, o governo realiza seu gasto ora em consumo, ora em investimento ou numa certa composição dos dois. No segundo, pode estimular a oferta agregada pela atuação na taxa de juros da economia ou ainda pela oferta de crédito para

---

<sup>4</sup> Monteiro Neto (2005) apresentou de maneira desagregada para o conjunto das cinco grandes regiões brasileiras para o período de 1970 a 2000 estas duas maneiras de atuação federal no território.

consumo e investimento privados. Para esta forma de atuação nos componentes da demanda agregada diremos que o governo assume um papel “*ativador do crescimento regional*”.

No contexto nacional com regiões com níveis de desenvolvimento diferenciados a atuação do governo, para além de fazer escolhas acerca da composição do gasto em consumo ou investimento, e sob arcabouço político-institucional do federalismo prevalecente, poderá também canalizar tributos pela via redistributiva para equalizar capacidades de gasto entre entes federados e entre regiões. Esta forma de atuação do governo será chamada de papel “*redistribuidor de recursos para regiões*”.

Daí que, em contexto federativo, a estratégia de desenvolvimento regional, para uma região de baixo desenvolvimento, deve envolver um sistema de transferências de fundos públicos representado por:

$$F = \frac{(RT_{recebidas} - RT_{geradas})}{RT_{geradas}} > 0 \quad (C)$$

onde  $RT_{recebidas}$  são as receitas tributárias recebidas pela região  $i$  provenientes da ação transferidora do governo central.  $RT_{geradas}$  são as receitas tributárias próprias geradas na região  $i$ ; e  $F$  corresponde, portanto, ao fluxo de rendas fiscais recebidas pela região  $i$  em *excesso*, isto é em adição às receitas geradas na mesma região.

O governo central deve operar a redistribuição tributária federal de maneira a ampliar as RTs de uma dada região (ou de seus estados) em magnitude suficiente para produzir uma capacidade de gasto (em consumo ou investimento) superior à sua dotação inicial dada pela base geradora de impostos.

Em sociedade políticas organizadas pelos princípios da solidariedade, sejam elas federais ou unitárias, as transferências de fundos públicos entre partes federadas – regra geral, a título de redução de disparidades inter-regionais – assumem papel relevante e têm sido dirigidas para o fortalecimento da provisão geral de bens públicos essenciais como saúde, educação, segurança, assistência social e infraestrutura.

No atual pacto social brasileiro da Constituição Federal de 1988 está consagrado o propósito de melhoria e expansão da provisão de saúde e educação em todo o território nacional. Daí que a União transfere para estado e municípios, por meio de mecanismos constitucionais, recursos com o objetivo de reduzir disparidades por

habitante na disponibilidade inicial de arrecadação de tributos em cada ente federativo. Corresponde, em termos do que se assinalou acima, à dimensão transferidora do Estado brasileiro.

Quanto a esta dimensão transferidora pode-se afirmar por três tipos básicos de transferências federais: a) as legal ou constitucionalmente definidas; b) as discricionárias; e c) relacionadas ou motivadas pela mera alocação de orçamento dos ministérios. O tipo (a) de transferências por ser entendido como de natureza estrutural e dado por regras consolidadas do federalismo vigente, de outro lado, as de (b) e (c) são entendidas como de aplicação conjuntural, pois dependem da motivação e empenho político de uma dada coalização de governo para empreender mais ou menos redistribuição inter-regional de recursos, isto é, para realizar maior ou menor redistribuição em favor de regiões mais pobres.

Uma combinação de estratégias de atuação do governo federal por meio, de um lado, de seu papel de *redistribuidor de recursos federativos* (exemplificado pela equação (C)) e, de outro lado, pelo seu papel *ativador da dinâmica regional* por meio de elementos da política social e do crédito ao investimento (representando pela ideia da equação (B)) passou a ter efeitos significativos no período recente sobre o crescimento regional, como será demonstrado a seguir.

### **3. Estratégias de redistribuição inter-regional e motivações de políticas nacionais de desenvolvimento**

O entendimento da *rationale* da ação do governo federal para promoção do desenvolvimento nacional igualitário passa necessariamente pelo percurso de duas vias analíticas. A primeira, a do modelo de federalismo vigente, que compreende o reconhecimento das proposições em texto constitucional para organização e fortalecimento de nosso arranjo federativo. A segunda que tem a ver com o modelo de política nacional de desenvolvimento regional, relacionado às formas de atuação do governo central, predominantemente, para o desenvolvimento regional em adição às orientações federativas prevaletentes – e, em certa medida, reconhecedoras da insuficiência do arranjo federativo para produzir diminuição das disparidades. Ambas as vertentes de compreensão serão tratadas a seguir e pretende-se apresentar o essencial do argumento.

- Governo transferidor, arranjo federativo e as desigualdades regionais

As regras prevaletentes no federalismo brasileiro consagrado na Constituição de 1988 para as transferências de recursos entre entes da federação visam à redução das diferenças na disponibilidade de recursos públicos por habitante tendo como seus instrumentos mais relevantes para esta tarefa os fundos constitucionais para estados e municípios (FPE, FPM, recursos do SUS, do FNDE, da assistência social e outros (ver nota detalhada na tabela 2)).

É possível demonstrar que estes fundos constitucionais financiadores de transferências federais obrigatórias para estados e municípios contribuem, de fato, para a redução da desigualdade regional de receitas fiscais finais dos entes recebedores. Contudo, ainda revelam-se insuficientes para a equiparação do nível médio de receitas fiscais dos estados nordestinos vis-à-vis o nível nacional.

Os dados apresentados na tabela 2 a seguir, para os anos de 2000, 2010 e 2013, mostram que, em particular, o conjunto dos estados da região Nordeste aumenta seu nível inicial de recursos fiscais após o recebimento de transferências federativas obrigatórias nos três anos investigados. Mais que isso, a ação transferidora do governo central ficou mais forte em termos dos volumes transferidos até pelo menos 2010: se em 2000 o cidadão médio nordestino detinha, mesmo pós-transferências, o equivalente a 65,1% do cidadão médio nacional em 2010 as transferências federativas o deixaram com nível superior de recursos equivalente a 73% da média nacional.

Em 2013, contudo, já se mostrou a existência de uma reversão na força das transferências fiscais para o Nordeste. Partindo de um patamar de receitas próprias equivalente a 51,8% do total nacional, as transferências federais aumentaram o bem-estar dos cidadãos nordestinos para o patamar de 67,1% da média nacional (inferior, portanto, ao patamar produzido em 2010 de 73%).

Em 2010 para cada R\$ 1,00 de receita tributária gerada na região houve um ganho adicional, na forma de transferência, de R\$ 0,89 centavos. Contudo para a região Nordeste viesse a se equiparar ao valor por habitante nacional, cada cidadão da região precisaria receber o valor de R\$ 1,59 adicional para cada R\$ 1,00 nela gerado. Portanto, seria necessário um valor adicional de R\$ 0,70 (=R\$ 1,59 – R\$ 0,89) aos efetivamente recebidos.



Em 2013, por sua vez, para cada R\$ 1,00 de receita própria da região o ganho motivado pela transferência governamental foi de apenas R\$ 0,60 centavos. Neste ano seria necessária a transferência de R\$ 1,38 para cada R\$ 1,00 de receita própria da região para que a equiparação com a média nacional viesse a ocorrer. Significa, portanto, que, além dos R\$ 0,60 centavos efetivamente recebidos para cada R\$ 1,00 de receita própria, a região precisaria de R\$ 0,78 centavos adicionais de transferências.

Tabela 2: Brasil e Regiões  
Receitas Tributárias por habitante no Federalismo Brasileiro, 2000, 2010 e 2013  
Em R\$ de 2012

Em R\$ de 2012

Região	Receitas Tributárias (RT)		RT pós Transferências*		B/A
	R\$	BR=100	R\$	BR=100	
2000					
Brasil	1.402,1	100	1.914,1	100	1,4
Norte	812,6	58,0	1.815,6	94,9	2,2
Nordeste	679,8	48,5	1.245,9	65,1	1,8
Sudeste	1.971,6	140,6	2.299,1	120,1	1,2
Sul	1.348,0	96,1	1.775,6	92,8	1,3
C. Oeste	1.593,7	113,7	2.667,8	139,4	1,7
2010					
Brasil	1.836,5	100	2.515,4	100	1,4
Norte	1.220,2	66,4	2.569,2	102,1	2,1
Nordeste	969,3	52,8	1.836,8	73,0	1,9
Sudeste	2.395,0	130,4	2.804,5	111,5	1,2
Sul	2.023,9	110,2	2.673,9	106,3	1,3
C. Oeste	2.250,0	122,5	3.055,5	121,5	1,4
2013					
Brasil	1.961,6	100	2.423,5	100	1,2
Norte	1.380,2	70,4	2.476,4	102,2	1,8
Nordeste	1.015,7	51,8	1.626,5	67,1	1,6
Sudeste	2.476,7	126,3	2.774,2	114,5	1,1
Sul	2.256,9	115,1	2.551,1	105,3	1,1
C. Oeste	2.670,6	136,1	3.109,3	128,3	1,2

Fonte: dados brutos: Siconfi-STN. Ministério da Fazenda. Elaboração do autor.

Nota: \* Transferências da União aqui consideradas, constantes na rubrica (1.7.2.1.00.00) do Siconfi-STN-MF, correspondem: participação na receita da União (FPE e FPM); compensação financeira pela exploração de recursos naturais; recursos do sistema único de saúde (SUS); recursos do fundo nacional de assistência; recursos do fundo nacional de desenvolvimento da educação (FNDE); transferências financeiras do ICMS; e transferências a consórcios públicos.

- Governo ativador do desenvolvimento regional

As escolhas governamentais por mais ou menos atuação sobre estratégias de desenvolvimento são eminentemente políticas e envolvem componentes de tomada de decisão definidos em escolhas eleitorais. Contudo, tais estratégias se configuram em orientações de políticas públicas e gasto governamental. Em momentos de prevalência

de governos com posicionamentos programáticos na condução da política econômica (fiscal, monetária e cambial) mais conservadores como nos anos 1995-2002, as estratégias governamentais para o desenvolvimento regional equitativo foram substantivamente constrangidas: de um lado, ora o gasto público federal ora o crédito público ao financiamento privado foram contidos e de outro lado, houve uma reorientação programática para os recursos disponíveis os quais deveriam, em larga medida, apoiar estratégias de privatização de empresas. O resultado da orientação governamental no período referido foi o arrefecimento do horizonte de convergência regional dos Pibs per capita no país (Monteiro Neto, 2005).

A partir de 2003, sob nova orientação político-partidária, uma frente de ativismo fiscal se consolidou no país trazendo novas possibilidades para o enfrentamento da questão regional. Embora sem que se possa afirmar pela existência de uma estratégia explícita de desenvolvimento territorial orientada por uma política regional com caráter de Estado<sup>5</sup>, consolidou-se um amplo leque de medidas e instrumentos postos à disposição das políticas os quais resultaram em reorientação do desenvolvimento regional. Em particular a região Nordeste foi bastante beneficiada por este momento de ativismo fiscal pró-pobres no país, ao lado das regiões Norte e Centro-Oeste, que também foram favorecidas.

Do ponto de vista da identidade de gasto governamental definida pela contabilidade social, o gasto do governo em qualquer período e território nacional pode ser mensurado pelo gasto total realizado em consumo e em investimento. A dimensão regional do gasto público federal, entretanto, tornou-se de difícil avaliação depois que o IBGE deixou de realizar a Regionalização das Transações do Setor Público em 2004.

É sabido, entretanto, que o gasto federal em geral cresceu acentuadamente e, em particular, o seu gasto social. Segundo estudos realizados pelo Ipea houve uma expansão do gasto social federal como proporção do pib de 11,24% em 1995 para 16,23% em 2011<sup>6</sup>. O dado do gasto social é, contudo, apresentado de maneira agregada para o Brasil sem que possa dimensionar os valores gastos nas regiões e estados do país.

---

<sup>5</sup> Para mais elementos sobre esta reflexão ver Monteiro Neto (2013).

<sup>6</sup> Ver estimativas do gasto social federal em Chaves e Ribeiro (2012).

Do mesmo modo o gasto federal total em investimento sofreu expansão tanto aquele comandado pela administração direta como pelas empresas estatais. Sendo que aqui também tem havido muita dificuldade em realizar a regionalização desta rubrica.

Para superar os impasses da lacuna de informações regionalizadas para o gasto público no Brasil lançou-se mão de variáveis alternativas, porém capazes de vislumbrar algumas trajetórias relevantes da ação governamental no território. Três componentes capazes de captar a magnitude e direção do ativismo governamental são utilizados: a) gasto social na forma de certas transferências a famílias; b) recursos de apoio a políticas regionais explícitas; e c) recursos de fomento a políticas setoriais.

Como referência para análise do gasto social no território são apresentados dispêndios federais no programa Bolsa Família (PBF) de transferências de renda para famílias pobres e miseráveis e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) pagos a idosos e deficientes e os recursos de Renda Mínima Vitalícia (RMV) <sup>7</sup>.

Na política regional explícita, os recursos do Banco do Nordeste para financiamento de empreendimentos produtivos advindos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE). Por fim, na política setorial, os desembolsos do BNDES para financiamento da atividade produtiva.

Com um conjunto de variáveis regionalizáveis representativas de instrumentos de política de desenvolvimento é possível capturar os elementos principais da ação governamental no período recente para a região Nordeste.

A tabela 3 traz os dados relevantes para anos escolhidos do período 1995 a 2012. Assinala-se que entre os anos de 1995 e 2000 houve queda dos recursos da política regional (FNE) no Nordeste de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 1,8 bilhão, ao passo que os recursos da política setorial (BNDES) aumentaram de R\$ 5,4 bi para R\$ 7,4 bilhões. Os instrumentos de política social escolhidos não tiveram expressão; na verdade, o PBF ainda não havia sido criado, o BPC apresentava já naquele ano valor representativo, com montantes de R\$ 2,3 bilhões em 2000 (em valores de 2012). O RMV, por sua vez, aportou R\$ 1,4 bilhão neste mesmo ano.

Os recursos totais, dados pelas três fontes analisadas, permaneceram em montante de R\$ 9,9 bilhões (valores de 2012) em 1995 e de R\$ 12,9 bilhões em 2000. Nestes cinco

---

<sup>7</sup> A RMV – que para ser acessada exigia a comprovação de um período mínimo de um ano de contribuições previdenciárias por parte do demandante- foi substituída pelo BPC após a Constituição Federal de 1988. Seus recursos vêm sendo paulatinamente reduzidos ao longo do período, os quais correspondem para a região Nordeste em 2013 a valor próximo a R\$ 700 milhões.

anos de gestão de política de governo à época elementos relevantes para o desenvolvimento regional aumentaram seus níveis reais, porém ainda não com a intensidade significativa que se verá posteriormente. Contudo, como o Pib regional se expandiu mais velozmente em termos reais, os valores observados de recursos para a região, como fração daquele pib, tiveram importância aumentada de 2,9% para 3,3%, respectivamente, de 1995 para 2000.

Tabela 3 – Nordeste  
Dimensão Regional de Instrumentos Seleccionados de Política do Governo Federal  
1995, 2000, 2005, 2010 e 2013  
Em R\$ milhões de 2012

Ano	Política Regional	Política Setorial	Subtotal (A)	Política Social			Subtotal (B)	Total (A+B)
	FNE	BNDES		PBF	BPC	RMV		
1995	4.502	5.455	9.957	---	---	---	---	9.957
2000	1.871	7.390	9.261	---	2.292	1.383	3.675	12.936
2005	7.170	6.053	13.223	5.423	4.729	1.117	11.269	24.492
2010	12.194	19.423	31.617	8.760	8.403	819	17.982	49.599
2013	10.078	21.735	31.813	12.517	10.179	731	23.427	55.240
Em percentual (%) do Pib regional								
1995	1,3	1,6	2,9	---	---	---	---	2,9
2000	0,5	1,9	2,4	---	0,6	0,35	0,95	3,35
2005	1,6	1,4	3,0	1,2	1,1	0,25	2,55	5,55
2010	2,1	3,4	5,5	1,5	1,5	0,14	3,14	8,64
2013	1,7	3,6	5,3	2,0	1,7	0,11	3,81	9,11
Fonte: Dados brutos: FNE: Ministério da Integração; BNDES; para PBF e RMV: Ministério do Desenvolvimento Social; e para BPC: Ministério da Previdência. Elaboração do autor.								

A partir de 2005, como resultado de mudança de orientação das estratégias governamentais em prol de maior ativismo fiscal, crescem simultaneamente os recursos da política regional, os do BNDES para empreendimentos produtivos e também os da política social aqui investigados.

Os instrumentos de política produtiva (regional e setorial) passaram anualmente de R\$ 13,2 bi em 2005 para R\$ 31,6 bi em 2010 e R\$ 31,8 bilhões em 2013. De outro lado, os recursos transferidos pelos três programas sociais analisados atingiram em 2005 R\$ 11,3 bilhões, em 2010 chegaram a R\$ 17,9 bilhões e em 2013 foram a R\$ 23,4 bilhões. No seu conjunto, as três fontes de recursos financiaram o equivalente a 5,5%, 8,6% e 9,1% do Pib regional, respectivamente, em 2005, 2010 e 2013. Passou-se de um esforço de aplicação de recursos da ordem de R\$ 24,5 bilhões em 1995 para R\$ 55,2 bilhões em 2013.

Da leitura dos dados fica evidente que das três fontes de recursos federais, aquelas relacionadas com políticas não explicitamente regionais tendem a ter relevância mais

pronunciada. Isto foi verdadeiro em 1995 e 2000 quando os recursos do FNE foram inferiores aos do BNDES. Foi verdadeiro também nos anos subsequentes de 2005, 2010 e 2013 quando o *funding* do FNE se expandiu, mas as outras fontes federais (setorial e social) se apresentam mais expressivas.

A novidade da última década, entretanto, está ligada ao nível estabelecido pelo gasto social em transferências de renda a famílias (PBF, BPC e RMV) que se tornou superior ao financiamento do empreendimento produtivo da política regional e até mesmo rivalizou com o crédito ao investimento do próprio BNDES, como foi o caso em 2013 quando PBF+BPC+RMV atingiram 3,8% do PIB nordestino. No mesmo ano o BNDES desembolsou fração similar do PIB regional para o investimento empresarial.

Outra maneira de organizar a percepção da intervenção governamental na região é mensurar os valores acumulados ano a ano em dado período de tempo. Não foi possível a mensuração para o período anterior a 2000; somente para a fase posterior (subperíodos de 2000-2006 e 2007-2013) os dados estão disponíveis (ver tabela 4).

Na fase de ativismo fiscal do governo federal pós-2003 um instrumento de destaque foi criado para impulsionar a economia nacional em face às taxas de crescimento relativamente deprimidas que haviam se estabelecido até então: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, que tinha como objetivo aumentar o nível de investimento governamental em infraestrutura e desse modo induzir também a expansão de frentes de inversão para aproveitamento pelo investimento privado.

Os desembolsos do FNE na região foram multiplicados por 1,9, saltando do montante acumulado de R\$ 31,7 bilhões no período 2000-2006 para R\$ 60,9 bilhões nos anos posteriores à implementação do PAC. Os desembolsos do BNDES também mais que dobram entre os dois períodos passando de R\$ 46,4 para R\$ 126,4 bilhões. De maneira expressiva, os recursos dos três instrumentos de política social investigados crescem também muito fortemente na região passando de R\$ 51,3 bilhões acumulados entre 2000-2006 para R\$ 132,6 bilhões entre 2007-2013.

No conjunto das fontes, a região Nordeste recebeu R\$ 319,9 bilhões entre os anos 2007-2013 quando havia recebido R\$ 124,8 bilhões na fase anterior de 2000-2006.

Tabela 4 – Nordeste  
Dimensão Regional de Instrumentos Seleccionados de Política do Governo Federal  
Valores Acumulados nos Períodos Seleccionados  
Em R\$ bilhões de 2012

	Política Regional (FNE desembolsos)	Política Setorial (BNDES desembolsos)	Política Social (PBF+BPC+RM V)	Total
Anos 2000/2006 (A)	31,7	46,4	51,3	124,8
Anos 2007/2013 (B)	60,9	126,4	132,6	319,9
(B/A)	1,9	2,7	2,6	2,6
Fonte: Dados brutos: FNE: Ministério da Integração; BNDES; para PBF e RMV: Ministério do Desenvolvimento Social; e para BPC: Ministério da Previdência. Elaboração do autor.				

Do ponto de vista macroeconômico estas fontes de recursos estudadas têm impactos diferenciados sobre o Produto regional. Os recursos do FNE e do BNDES destinam-se a financiamento de investimento e/ou capital de giro para atividade produtiva. São recursos emprestáveis (e, portanto, reembolsáveis) ao sistema empresarial instalado (ou atraído para se instalar) na região. Tendem a aumentar o potencial produtivo instalado, isto é, a oferta regional de bens e serviços, embora vazamentos de renda para outras regiões do país e do exterior venham a ocorrer na forma de importações de bens de capital e/ou intermediários (insumos produtivos).

Os recursos de objetivo social, o PBF, o BPC e o RMV, destinam-se exclusivamente a famílias e tendem a ser utilizados por elas na forma de consumo de bens e serviços locais. Aumentam, portanto, a renda regional pelo gasto em consumo realizado localmente. Também aqui algum nível de vazamento de renda regional pode vir a ocorrer pela compra – muito provavelmente da atividade de comércio local – de bens e serviços em outras regiões.

Feitas estas considerações metodológicas de cunho mais geral, pode-se então sugerir que a expansão dos recursos destinados exclusivamente ao empreendimento produtivo (regional e setorial) os quais somaram de maneira acumulada R\$ 187,3 bilhões a partir de 2007, em grande parte estimulada pela orientação do PAC, representou uma média anual entre 2007-2013 de R\$ 26,7 bilhões como contribuição governamental federal à expansão da oferta produtiva regional, isto é, ao investimento. Na fase anterior, de 2000-2006, a média anual dos recursos para a atividade empresarial havia se estabelecido em R\$ 11,1 bilhões.

De maneira indireta a oferta agregada sofreu impulsos das formas de gasto social (PBF, BPC e RMV) de financiamento da demanda de consumo. Houve um aporte médio anual de R\$ 7,3 bilhões entre 2000-2006 e de R\$ 23,4 bilhões anuais no subperíodo seguinte de 2007-2013.

## **5. O Governo como Indutor da oferta agregada na região Nordeste: governos estaduais fazem diferença?**

Uma avaliação, ainda que breve, das possibilidades do arranjo federativo brasileiro pode ser expandida pela incorporação da capacidade investimento dos governos estaduais no quadro geral da atuação do governo federal. Um cotejo do peso do investimento público estadual frente a outras fontes de financiamento de políticas advindas do governo federal contribui para uma apreciação do papel dos governos estaduais no cenário do federalismo atual.

Tem ficado evidente que parte mais relevante das capacidades governativas para o enfrentamento e superação do atraso relativo da região Nordeste no contexto nacional está no governo federal e, em particular, em políticas e instrumentos não explicitamente regionais. Vale dizer os desembolsos do BNDES e certas transferências sociais como PBF, BPC e RMV apresentam níveis de recursos muito superiores individualmente aos desembolsos do FNE na região. Contudo, este instrumento de política de desenvolvimento regional mobiliza recursos em montante não desprezível e, em média, se mostram superiores ao conjunto do gasto em investimento dos nove governos estaduais da região (Tabela 5).

Do ponto de vista do esforço dirigido para incremento do investimento produtivo regional, o conjunto das três fontes analisadas (FNE, BNDES e governos estaduais) responde por importante parcela do PIB regional: da média de 4,1% do PIB nos anos de 2000 e 2005 para 7,0% nos anos de 2010 e 2013 (ver tabela 5). São níveis elevados de investimento e representam adequadamente o esforço induzido pela mudança de comportamento, ênfase e estratégia do governo federal nos anos mais recentes, caracterizado por uma ‘macroeconomia regional da expansão do emprego e do produto’, para produzir alterações na estrutura produtiva regional.

Nesta estratégia governamental o BNDES é o seu instrumento mais relevante em termos dos montantes de recursos mobilizados na região, seguido pelo FNE

gerenciado pelo Banco do Nordeste. Eles financiam preferencialmente o empreendimento produtivo privado. O gasto público estadual em investimento, por sua vez - que tanto pode se dirigir a infraestrutura de transportes, comunicações ou saneamento quanto a equipamentos sociais da educação, saúde ou cultura a depender das escolhas de cada governo estadual em cada momento do tempo – tem tido papel subsidiário neste contexto de análise.

Do ponto de vista da coordenação federativa deve ser enfatizado que os instrumentos escrutinados seguem orientações diversas e não resultam, regra geral, de estratégias bem articuladas *ex-ante* entre governos federal e estaduais.

Os recursos do BNDES e do FNE são comandados quanto a sua aplicação final, em sua maior parte, pela demanda empresarial prevalecente. Os gastos em investimento dos governos subnacionais seguem orientações das necessidades próprias de cada estado da federação. E, por fim, os gastos federais em transferências sociais destinam-se a prover padrões mínimos de consumo para cidadãos pobres e miseráveis e, portanto, ao financiamento da demanda privada dos estratos mais necessitados da população por consumo de bens e serviços essenciais.

O total das fontes de recursos e gastos analisadas (inclusive transferências de renda da política social) aponta para um expressivo montante de 10,4% do pib nordestino em 2013 – o dobro do montante observado 2000 (de 5,0%) – mobilizado pelos governos federal e estaduais na região; sendo que o primeiro nível de governo é aquele com mais ampla capacidade para articular entre 80 e 90% dos recursos nos anos verificados.

Tabela 5: Nordeste  
Esforço Público para Expansão da Oferta Agregada na forma de  
Financiamento Federal (FNE + BNDES) do Investimento Produtivo e o Gasto em Investimento dos  
Governos Estaduais  
2000, 2005, 2010 e 2013

	Financiamento do Investimento				Gasto Social (PFB+BPC+RMV) (2)	Total Geral (1+2)
	FNE	BNDES	Governos Estaduais	Total Investimento (1)		
Em R\$ bilhões de 2012						
2000	1,9	7,4	6,9	16,2	3,6	19,8
2005	7,1	6,0	5,5	18,6	11,3	29,9
2010	12,2	19,4	11,6	43,2	17,9	61,1
2013	10,1	21,7	11,4	43,2	23,4	66,6
Proporção (%) do Pib Regional						
2000	0,5	1,9	1,7	4,1	0,9	5,0
2005	1,6	1,4	1,2	4,2	2,5	6,7
2010	2,1	3,4	2,0	7,5	3,1	10,6
2013	1,7	3,2	1,7	6,6	3,8	10,4



Fonte: Dados brutos: FNE: Ministério da Integração; BNDES; para PBF: Ministério do Desenvolvimento Social; para BPC: Ministério da Previdência; e para governos estaduais: STN/Ministério da Fazenda.  
Elaboração do autor.

Este esforço governamental tem sido responsável, sem dúvida, pela aceleração das taxas de crescimento econômico regionais, as quais duplicaram de nível nos anos 2003-2013 (média de 4,4% ao ano) relativamente ao período anterior de 1995-2002 (média de 2,3% ao ano) como visto anteriormente na tabela 1.

Outra maneira de dimensionar a importância destes instrumentos de política pública é apresentar os dados de recursos disponibilizados para o sistema produtivo e acumulados em períodos determinados. Na tabela 6 mostra-se que nos anos 2000-2013 o financiamento do investimento empresarial mais os investimentos dos governos estaduais somaram R\$ 375,4 bilhões. Sendo que R\$ 125,8 bilhões (33,5%) foram realizados entre 2000 e 2006 e R\$ 249,6 bilhões (66,5%) o foram nos anos subsequentes de 2007-2013. São recursos, no caso das empresas, destinados a propósitos diversos que vão desde a expansão de seu capital de giro até para ampliação de investimento produtivo; no caso dos governos estaduais, os investimentos vão de infraestrutura à ampliação de serviços públicos essenciais como educação e saúde.

De outro lado, os recursos de gastos sociais – que têm efeito direto sobre a demanda regional de bens e serviços e apenas de maneira indireta sobre o investimento – se tornaram importante fonte sinalizadora da expansão do mercado de consumo local e desse modo contribuíram para tornar positivas as expectativas futuras acerca dos negócios empresariais (por meio do fortalecimento do mercado de trabalho) e para a ampliação das taxas de crescimento econômico do período.

O conjunto das fontes de recursos mobilizados (de investimento e sociais) representou um volume acumulado ano a ano de R\$ 560,0 bilhões entre 2000-2013. Sob comando do governo federal correspondeu o montante de R\$ 450,0 bilhões em diversas fontes e aos governos estaduais, R\$ 110,0 bilhões em investimento.

Tabela 6: Nordeste  
Esforço Público para Expansão da Oferta Agregada  
Valores acumulados no período 2000-2013  
(Em R\$ de 2012)

	Financiamento do Investimento				Gasto Social (PBF+BPC+RMV) (2)	Total Geral (1+2)
	FNE	BNDES	Governos Estaduais	Total Investimento (1)		
2000-2013	92,6	172,8	110,0	375,4	183,9	559,3
2000-2006	31,7	46,4	47,7	125,8	51,3	177,1

2007-2013	60,9	126,4	62,3	249,6	132,6	382,2
Fonte: Dados brutos: FNE: Ministério da Integração; BNDES; para PBF: Ministério do Desenvolvimento Social; para BPC: Ministério da Previdência; e para governos estaduais: STN/Ministério da Fazenda. Elaboração do autor.						

## 6. O Papel Consolidado do Governo como Transferidor e Ativador da expansão da oferta agregada regional

Ademais de representar esforços de ampliação da oferta agregada regional – isto é, o seu parque produtivo – os instrumentos governamentais de financiamento do crédito ao investimento e de apoio via política social a famílias pobres na região significam também – mesmo que não tenham sido criadas para esse objetivo direto – suportes adicionais às estratégias de redução das desigualdades regionais e estaduais nos níveis iniciais de recursos tributários.

Por essa via, o conjunto particular de fontes de recursos analisado ao longo deste estudo pode ser visto como parte de um sistema federativo nacional de transferências de recursos o qual adiciona recursos de diversas políticas públicas nacionais com caráter regional e não-regional aos recursos delimitados constitucionalmente para serem transferidos aos entes subnacionais visando a redução das disparidades fiscais de origem. Este sistema tem características que combinam elementos *estruturais* – aqueles constitucionalmente definidos de transferências de recursos para entes governamentais – com elementos *conjunturais* – dados por escolhas de políticas de um dado governo sem compromisso constitucional de continuidade no tempo.

Uma leitura consolidada deste sistema nacional como composto por sua parte estrutural ou aquilo que se pode chamar de “sistema federativo clássico”, visto por meio da ação transferidora realizada na forma de transferências obrigatórias recebidas (FPM, FPE e outras) às quais se somam às receitas tributárias próprias iniciais de cada ente federativo estadual nos anos de 2000, 2010 e 2013. Em complemento ao “sistema federativo clássico” se estrutura uma ação conjuntural (não permanente do ponto de vista normativo-constitucional) consubstanciada no uso de recursos federais transferidos à atores (cidadãos e empresas) no território por meio de relações intergovernamentais negociadas (não obrigatórias) correspondentes aos recursos da órbita federal de financiamento do investimento e transferências sociais.

Colocados todos os itens de esforços públicos para apoiar a redução das desigualdades regionais em valores por habitante lado a lado, obtêm-se elementos adicionais para avaliação dos ganhos da região Nordeste no ambiente federativo nacional (tabela 7).

O conjunto dos estados da região Nordeste apresenta receita tributária própria (RT) inicial de R\$ 679,8 por habitante. Soma-se a este último os recursos de transferências obrigatórias do FPE+FPM+outras no valor de R\$ 566,1 por habitante, resultando o montante de R\$ 1.245,9 de ganhos de bem-estar para os cidadãos do Nordeste no ano de 2000.

Entram em cena agora os esforços para ampliar a capacidade de investimento na região com recursos per capita de R\$ 194,5 do FNE+BNDES e mais R\$ 76,8 per capita das transferências sociais especificadas. Do montante de transferências negociadas mais as obrigatórias, o habitante médio da região se depara no final com recursos finais de R\$ 1.517,2.

Tabela 7: Nordeste  
Sistema Nacional de Transferências Inter-regionais de Recursos  
Transferências obrigatórias, Recursos de Investimento (FNE+BNDES) e Recursos de política sociais  
(PBF+BPC+RMV)  
Valores por habitante (R\$ de 2012)

	Sistema Federativo*			Relações Intergovernamentais**			Total Geral (1+2)
	Receitas Tributárias	Transferências Recebidas (FPE+FPM+Outras)	Sub-Total (1)	Política de Investimentos (FNE + BNDES)	Política Social	Subtotal (2)	
2000	679,8 (44,8%)	566,1 (37,3%)	1.245,9 (82,1%)	194,5 (12,8%)	76,8 (5,1%)	271,3 (17,9%)	1.517,2 (100%)
2010	969,3 (35,0%)	867,5 (31,3%)	1.836,8 (66,3%)	595,3 (21,5%)	338,8 (12,2%)	934,1 (33,7%)	2.770,9 (100%)
2013	1.015,7 (38,8%)	610,8 (23,3%)	1.626,5 (62,1%)	570,2 (21,8%)	419,9 (16,0%)	990,1 (37,8%)	2.616,6 (100%)
Fonte: Dados de Receitas Tributárias e FPME e FPE, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; FNE: Ministério da Integração Nacional; BNDES: Relatórios Anuais do BNDES; Política Social (PBF e RMV): Ministério do Desenvolvimento Social; BPC: Ministério da Previdência Social. Nota: * Sistema de transferências de recursos obrigatórios constitucionalmente entre entes governamentais; ** Sistema de transferências negociadas de recursos entre governo federal, setor empresarial (destinatário do crédito bancário) e famílias (destinatárias de transferências de renda).							

Dez anos depois, em 2010, tanto o sistema federativo clássico como os esforços de relações intergovernamentais produzem resultados muito mais auspiciosos para os cidadãos nordestinos em termos da destinação de recursos adicionais para seu desenvolvimento. De início há um ganho de R\$ 867,5 (contra R\$ 566,1 em 2000) das transferências obrigatórias. Em seguida, a região recebeu outro montante adicional de R\$ 934,1 per capita (contra R\$ 271,3 em 2000) de recursos negociados. O saldo final chegou a R\$ 2.770,9 por habitante com ganho de R\$ 1.253,7 superior ao valor final recebido em 2000.

Entre 2000 e 2013 a composição dos recursos do sistema de transferências federativas mudou de maneira substantiva. As fontes obrigatórias reduzem sua participação de 37,3% para 31,3% enquanto que as negociadas aqui sob investigação passaram a ter papel mais relevante de 17,9% para 33,7% do total.

Revisitando a tabela 2 se encontra a informação de que em 2000 o valor por habitante para o cidadão médio do Brasil de receitas totais pós-transferências foi de R\$ 1.914,1. Daí pode-se concluir que o valor final disponível para o cidadão nordestino com todos os ganhos aqui relatados permaneceu inferior à média nacional. Neste ano os esforços governamentais de adicionar recursos para investimento e transferências sociais não se mostraram suficientes para equiparar o nível final de receitas tributárias disponíveis do cidadão nordestino com os demais cidadãos brasileiros.

Em 2010, contudo, o esforço de transferências negociadas mostrou-se capaz de produzir mais forte efeito de equiparação regional das dotações de recursos governamentais. Sendo a média final por habitante para o Brasil de R\$ 2.515,4 e tendo o valor também por habitante para o Nordeste, segundo o conjunto das fontes de recursos aqui analisado, chegado a R\$ 2.770,9, os ganhos se mostraram expressivos. No total das fontes, aquelas destinadas à ampliação da capacidade de investimento regional e, portanto, de, ao menos teoricamente, garantir a sustentação nos médio e longo prazos do crescimento econômico, corresponderam em 2010 a 21,5% dos recursos federais disponibilizados.

Em 2013, alguns sinais da crise econômica sobre as finanças governamentais já se tornam visíveis: o valor per capita das transferências federais para governos estaduais da região (R\$ 610,8) foi menor que o realizado em 2010 (R\$ 867,5). Também os recursos per capita para investimento produtivo (R\$ 570,2) foram menores que em 2010 (R\$ 595,3); cresceu, contudo, o valor per capita dos instrumentos de política social para R\$ 419,9 vindos de R\$ 338,8 em 2010. Numa visão consolidada das partes estrutural e conjuntural do sistema de transferências resultou para a região uma dotação por habitante em 2013 (R\$ 2.616,6) inferior àquela verificada em 2010 (R\$ 2.770,9).

## **Conclusões**

O artigo buscou organizar e integrar num esquema analítico ações e instrumentos do governo federal com orientações explícitas ou não sobre o desenvolvimento regional.

Ao fazer isso sugeriu a existência de um padrão recente de intervenção governamental, o qual deve ser visto por uma parte estrutural (definida por preceitos constitucionais) e outra conjuntural (definida por escolhas específicas de administração de governo). Este padrão de intervenção recente traz luz para a compreensão do perfil e trajetória do que se chamou de um sistema nacional de transferências fiscais inter-regionais.

Sobre seu componente estrutural viu-se que, as forças do arranjo federativo consagrado na Constituição federal de 1988 favorecem, entre 2000 e 2013, o aumento do bem-estar dos cidadãos na região Nordeste, entretanto, com intensidade insuficiente de recursos tributários para promover a equiparação da região com os padrões médios nacionais.

O componente conjuntural, de outro lado, cresceu de importância sendo mais forte no final do período analisado (em 2010 e 2013) que no início da década. Neste componente, o governo federal promoveu e facilitou a atuação de volumes crescentes de recursos advindos dos aportes feitos ao BNDES para as políticas produtivas, do FNE para a política regional e de recursos orçamentários para a política de transferências de renda a famílias na forma de PBF, BPC e RMV<sup>8</sup>.

Os impactos regionais destes três grupos de recursos mobilizados pelo governo federal são consideráveis. Corresponderam em 2013 a 9,1% do PIB regional do Nordeste quando em 2000 eram de apenas 3,4% do PIB. Observando-se que o componente conjuntural ou discricionário do sistema federal de transferências inter-regionais é que mais foi expandido entre 2000 e 2013 um leque amplo de questões teóricas e empíricas se abre para o entendimento de por que isto aconteceu. Contudo, deve-se ao menos reconhecer que uma coalização política de esquerda ou de centro-esquerda que se estabeleceu no país desde 2003, sem dúvida, contribuiu para o interesse na realização de redistribuição inter-regional que viesse a beneficiar regiões e cidadãos mais pobres no território nacional.

Há componentes qualitativos a serem destacados neste padrão de crescimento recente que o distingue de padrões pretéritos. Em primeiro lugar está o papel da política social em contribuir para a mitigação da pobreza das famílias por meio de transferências

---

<sup>8</sup> Deve estar esclarecido que aqui não se pretendeu ser exaustivo, com relação à explicitação e incorporação na análise, do conjunto amplo de fontes de financiamento utilizadas pelo governo federal com rebatimentos territoriais muito evidentes. Algumas delas, de grande vulto, como o programa Minha Casa, Minha Vida operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, ou mesmo a política agrícola nacional cujo agente financiador público é o Banco do Brasil não estão aqui presentes apenas por falta de dados regionalizados.

diretas de renda. Estas últimas provocam efeitos positivos fortes sobre o consumo local de bens e serviços.

Em segundo lugar, deve ser mencionado que o governo federal intensificou também a sua capacidade de produzir orientação sobre o investimento privado por meio da expansão do crédito público bancário.

No período compreendido pelo início de implementação do PAC, 2007-2013, foi mobilizado pelo governo federal, na região Nordeste, o montante acumulado de R\$ 319,9 bilhões apenas nos três grupos de recursos delimitados neste estudo, sendo que quando se excluem da análise os recursos das transferências sociais pessoais (PBF, BPC e RMV) foram destinados R\$ 187,3 bilhões (58,5% do total) apenas para a atividade produtiva (financiamento de custeio e investimento das empresas).

Os governos estaduais da região, neste contexto, se mostraram com baixa capacidade de induzir o investimento. Os montantes mobilizados de recursos por este nível de governo são limitados, sujeitos a grande variação ano a ano e correspondem em média a 1,5% do PIB regional no período 2000-2013.

O momento atual, em 2015-2016, é de crise econômica com desaceleração do nível de atividade, aumento do desemprego e retração da capacidade geral de financiamento do setor público. Neste novo contexto mais adverso, os instrumentos de política regional e do federalismo precisarão ser mais bem coordenados para continuar gerando retornos tanto mais elevados quanto possível.

Em particular, problemas recorrentes de vazamentos inter-regionais de renda devem ser alvo preferencial de política pública de maneira a garantir que os esforços do sistema de transferências governamentais de renda para uma dada região não escapem dela por meio de transferências privadas (de empresas e de consumidores) na forma de compras de bens de consumo e de investimento para a região mais rica, desfazendo desse modo a ação compensatória do governo.

A despeito de concentrar-se mais detidamente em análises para a região Nordeste, o estudo apresenta elementos relevantes para a compreensão da natureza da intervenção governamental federal recente bem como a constatação de êxitos, fracassos e interrupções na constituição de uma ação transformadora das iniquidades territoriais brasileiras.

## **Referências**

- Banco do Nordeste. (2014). Nordeste 2022 – Estudos Prospectivos. Documento Síntese. (Tania Bacelar de Araújo, coordenadora). Fortaleza-CE.
- Chaves, José Valente e Ribeiro José Aparecido (2012). Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011. Nota Técnica N0. 13. Ipea. Brasília, DF.
- IBGE. Contas Regionais do Brasil – Série 1995-2012. (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default.shtm>).
- Monteiro Neto, Aristides (2005). Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil nos anos 90. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, SP.
- Monteiro Neto, Aristides (2013). Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional (Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, orgs.). Fundação Perseu Abramo. São Paulo, SP.
- Monteiro Neto, Aristides (2014). Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – capacidades e limitações governativas em debate. IPEA. Brasília, DF.
- Oliva, Rafael e Zendron, Patrícia (2010). Políticas governamentais pró-investimento e o papel do BNDES. In: Além, Ana C., Giambiagi, Fábio (org). O BNDES em Brasil em Transição. Rio de Janeiro: BNDES.
- Resende, Guilherme (2014). Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. In: Avaliação de Políticas Públicas no Brasil – uma análise e seus impactos regionais. Guilherme Resende, editor. Volume 1. Ipea. Brasília, DF.