

POLÍTICAS PÚBLICAS E O IMPACTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS NO NORDESTE¹

PUBLIC POLICY AND THE IMPACT OF TRANSFERS OF FUNDS IN THE NORTHEAST

POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS EN EL NORESTE

Érica Priscilla Carvalho de Lima, Mestra em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduada em Ciências Econômicas pela UFRN. Professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).
Endereço Profissional: Rua Sinhazinha Wanderley, 871, Centro, CEP: 59650-000, Assu-RN.
E-mail: ericapcl1@gmail.com

Elaine Carvalho de Lima, Mestra em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduada em Ciências Econômicas pela UFRN. Endereço Profissional: Rua Sinhazinha Wanderley, 871, Centro, CEP: 59650-000, Assu-RN. E-mail: elaine.alirn@gmail.com

RESUMO

No contexto de elevado nível de heterogeneidade regional presente no Brasil, o desenvolvimento do Nordeste e seu atraso relativo às demais regiões brasileiras é um elemento de preocupação das políticas regionais. Deste modo, a ampliação das políticas de transferência de renda para o Nordeste depois de 2002, sobretudo o bolsa família e o bolsa escola, é um fator-chave para se entender o maior dinamismo econômico da região. O presente trabalho tem o objetivo de avaliar a influência que as transferências federais exercem sobre o desempenho recente da economia nordestina. Após uma revisão teórica sobre o papel das transferências de recursos federais no Nordeste, realizou-se um levantamento dos dados do PIB e das transferências para a região entre 2004 a 2009. Os resultados apontam a forte dependência das transferências federais para o atual dinamismo da região do Nordeste.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Transferências de recursos; Nordeste.

ABSTRACT

In the context of high level regional heterogeneity present in Brazil, the development of the Northeast and their relative backwardness to the other Brazilian regions is an concern element of regional politics. Thus, the expansion of income transfer policies to the Northeast after 2002, especially family's welfare, is a main factor to understand the greater economic dynamism of this region. This study aims to evaluate the influence that federal transfers have on the recent performance of the Northeastern economy. After a literature review on the role of transfers of federal resources in the Northeast, we carried out a survey of the GDP data

¹ Artigo submetido em 21/02/2015, aceito em 07/07/2015 e divulgado em 31/12/2015 pelo Editor João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, após *double blind review*.

and transfers to the region between 2004-2009. The results show the strong dependence on federal transfers to the current dynamism of the Northeast.

Keywords: *Public Policy; Welfare; Northeast.*

RESUMEN

En el contexto de la heterogeneidad regional de alto nivel presente en Brasil, el desarrollo del Nordeste y su atraso con respecto a las otras regiones de Brasil es un elemento de preocupación de las políticas regionales. Por lo tanto, la expansión de las políticas de transferencia de dinero hacia en el noreste después de 2002, especialmente el presupuesto de las beneficencias sociales, es un importante factor para entender el mayor dinamismo económico de esta región. Este estudio tiene como objetivo evaluar la influencia que las transferencias federales tienen sobre el desempeño reciente de la economía del Nordeste. Después de una revisión de la literatura sobre el papel de las transferencias de recursos federales en el Nordeste, llevamos a cabo un estudio de los datos del PIB y las transferencias a la región entre 2004-2009. Los resultados muestran la fuerte dependencia de las transferencias federales a la dinámica actual del Nordeste.

Palabras clave: *Política Pública; Las transferencias de recursos; Nordeste.*

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 ampliou e consolidou o processo de descentralização fiscal, tributária e financeira, restaurando uma autonomia para os estados e municípios brasileiros. Entretanto, as transferências de recursos resultaram num elevado grau de dependência orçamentária dos estados e municípios brasileiros, em especial da região do Nordeste.

A presença de indicadores socioeconômicos que mostram o relativo atraso do Nordeste frente às demais regiões brasileiras colabora para a prioridade da ação de políticas públicas voltadas para reverterem essa característica regional. Um aspecto visível do Nordeste é o elevado fluxo de recursos oriundos da União, principalmente de Programas de Transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF). O Estado, enquanto meio de atenuação das desigualdades, utiliza as transferências federais para a esfera estadual e municipal como forma de impactar favoravelmente na região.

A economia nordestina, no período recente, vem apresentando taxas médias positivas de crescimento econômico e melhorias em algumas variáveis, tais quais: aumento da renda dos níveis mais pobres, elevação do consumo, aumento da formalização do emprego e atenuação das desigualdades sociais. Este processo caracteriza uma fase particular para a economia nordestina que combina o crescimento econômico com a distribuição de renda. Além da presença dos setores privados via exportações, o atual dinamismo tem o Estado como fator chave no Nordeste.

A atuação federal na implantação de recursos em transferências de renda e em programas voltados para educação, saúde e investimentos produtivos representa uma parcela significativa no Produto Interno Bruto (PIB) da região. Por outro lado, a crescente participação do Estado via transferência de recursos é um fator preocupante pela possível dependência orçamentária dos estados e municípios da região.

Deste modo, a atuação conjunta dos programas federais e estaduais é uma condição necessária para se pensar o desenvolvimento regional de longo prazo. Assim, a potencialidade dos estados e municípios é essencial para um desenvolvimento regional integrado e com mais autonomia financeira. Diante dos pontos enunciados, o presente artigo tem como objetivo avaliar o impacto das transferências de recursos para o Nordeste e crescimento econômico da região.

A metodologia adotada na pesquisa caracteriza-se por um caráter descritivo mediante a análise de dados secundários. As informações utilizadas no trabalho são existentes nas diversas fontes, sendo coletadas, tabuladas e analisadas com o intuito de extrair elementos que possam relacionar a fundamentação teórica com os resultados obtidos.

A relevância do estudo se justifica por este constituir um fator capaz de gerar um equilíbrio fiscal e reverter algumas disparidades inter-regionais, ou aumentar a dependência orçamentária dos recursos advindos da União.

O presente *paper* está estruturado em mais três seções, além dessa parte introdutória. A segunda seção apresenta os principais argumentos teóricos que fundamentam o papel do Estado via criação de políticas públicas. A terceira seção apresenta o referencial teórico centrado na discussão da região Nordeste e são mostrados os principais resultados obtidos. Por fim, na quarta seção, são elencadas algumas considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Breve Contextualização Teórica: Transferências Intergovernamentais

As transferências intergovernamentais são ferramentas amplamente utilizadas no Brasil como forma de financiar os governos subnacionais. Deste modo, as transferências são elementos importantes para reduzir os desequilíbrios e externalidades existentes, entretanto, se faz necessário que essas apresentem uma série de requisitos esperáveis. Entre essas características, têm-se:

“(...) **autonomia** dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação; **accountability** na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que recebe a transferência; **redistribuição regional** da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades; redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional (**hiato fiscal**); flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos; **independência** em relação a negociações de ordem **política** na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências; incentivo à **internalização**, pelos governos subnacionais, de **externalidades** geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos; incentivo à **responsabilidade fiscal** e à **gestão eficiente** dos recursos transferidos.” (MENDES, MIRANDA, COSIO; p. 7, 2008)

A característica da redistribuição regional é um ponto chave para se compreender a crescente utilização das transferências como fator para um possível desenvolvimento mais equitativo. A promulgação da Constituição de 1988 ampliou e consolidou o processo de descentralização fiscal, tributária e financeira, restaurando uma autonomia para os estados e municípios brasileiros. Entretanto, as transferências de recursos resultaram num elevado grau

de dependência orçamentária dos estados e municípios brasileiros, em especial da região do Nordeste.

2.1.1 Constituição Federal de 1988 e o Processo de descentralização no Brasil

A descrição histórica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil teve o Estado como um forte ator em prol desse ordenamento territorial. A construção de Brasília, os investimentos em eixos rodoviários interestaduais, a utilização de incentivos financeiros e fiscais, bem como a criação de órgãos de desenvolvimento, tais quais: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), são exemplos de algumas medidas do Estado objetivando uma maior integração nacional.

A implementação da Constituição Federal de 1988 instituiu como papel do Estado o desenvolvimento mais integrado e que amenize as disparidades regionais, de modo a compatibilizar os planos de escala nacional e regional. Em suma, cabe ao Estado, segundo Artigo 2º do capítulo I do Decreto nº 6.047/2007:

I - estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e

II – articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

A Constituição brasileira de 1988 marca o processo de descentralização financeira no país. Após um período precedente caracterizado pela centralização no golpe de Estado de 1964, o processo constitucional efetivou a necessidade de se elevar o nível de autonomia dos estados e municípios brasileiros. Além de uma maior autonomia fiscal por parte dos estados e municípios, a Constituição almejava uma distribuição de responsabilidades das despesas da União para os governos subnacionais.

Uma das possíveis vantagens trazidas pela descentralização, no que tange a implementação de políticas públicas, é o maior conhecimento do governo local no que concerne a realidade vivida. Deste modo, torna-se menos propensa a criação de programas uniformes no território, visto que isso poderia possibilitar a não compatibilidade de algumas políticas públicas devido às diferenças presentes nos diversos espaços.

Entretanto, uma maior descentralização pode resultar numa desigual distribuição da carga tributária, contribuindo para um desequilíbrio nas contas de despesas e receitas nas esferas governamentais. Como forma de contornar o problema que envolve a arrecadação e descentralização das responsabilidades, as transferências intergovernamentais são mecanismos utilizados para corrigir e atenuar as desigualdades regionais, tendo em vista que permitem um equilíbrio entre o volume arrecado e os gastos públicos, bem como compensam as disparidades dos governos locais.

2.1.2 Políticas públicas e redução das desigualdades regionais

A desigualdade, em todas as suas dimensões, é um problema latente no Brasil. Nos últimos anos verificou-se a forte atuação do Governo Federal em despender vultosos montantes de recursos destinados a atenuar a pobreza e reduzir as desigualdades. Assim, constata-se o crescente investimento do Governo para atenuar as disparidades, principalmente, via programas de transferências, aposentadorias e pensões.

A existência de desigualdades regionais é objeto de estudo presente nos primórdios da Economia Regional. A diferenciação e semelhanças apresentadas nas diversas regiões suscitam a necessidade de políticas públicas e programas sociais que atendam as

especificidades regionais. Neste caso, o caráter redistributivo das transferências é essencial para a redução das desigualdades nos diversos níveis, sejam esses locais, regionais ou nacionais.

No Brasil, as transferências de recursos da União são alternativas fortemente valorizadas para o desenvolvimento de regiões periféricas, como o Nordeste. A problemática regional permeia-se, principalmente, pela persistência de uma elevada diferença nos níveis de renda per capita entre as regiões, ocasionando, por exemplo, a concentração da pobreza no Nordeste brasileiro.

A persistência de desigualdades regionais no território brasileiro é uma questão relevante para se discutir o desenvolvimento do país. Embora o Brasil tenha passado por várias modificações na sua estrutura produtiva, sob o efeito do acirramento concorrencial por parte das empresas pela maior abertura comercial do pós-1990, as disparidades espaço-territoriais são visíveis, sejam nos níveis regionais ou em relação às unidades federativas. Ao mesmo tempo em que os efeitos da abertura comercial explicam a dinamização da estrutura produtiva brasileira, estes são fatores de impulsionamento da elevação das desigualdades e fragmentação regionais. Os resultados vão além das questões econômicas, implicando diretamente no nível social, urbano e ambiental dos espaços (LIMA, 2011).

O Gráfico 1 mostra o PIB *per capita* nas regiões brasileiras, sendo possível verificar que, no período que compreende de 2004-2010, as disparidades regionais ainda é um processo visível. Os dados indicam que o PIB *per capita* do Centro-Oeste e Sudeste era aproximadamente 3 vezes maior do que o apresentado no Nordeste, em 2005.

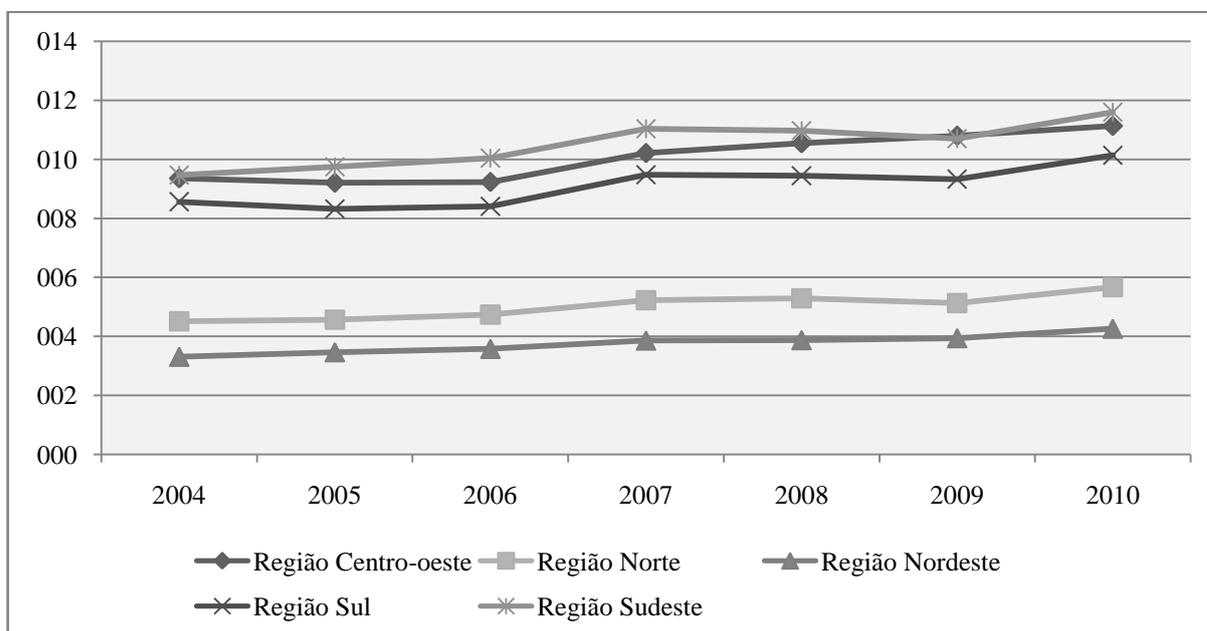


Gráfico 1 – Produto Interno *per capita* (2004-2010): regiões do Brasil (em R\$ mil de 2000)
Fonte: Elaboração própria das autoras a partir dos dados do IPEADATA (2013).

O Gráfico 1 indica que a desigualdade regional, que historicamente caracteriza a economia nacional, ainda é um problema persistente no território brasileiro. Tais dados corroboram a relevância de pensar estratégias voltadas para reverterem esse quadro e que possam possibilitar um desenvolvimento regionalmente mais homogêneo.

2.2 Disparidades Regionais no Brasil: O Processo Histórico do Nordeste

A economia do Nordeste é, historicamente, caracterizada por um processo de continuidade de sistemas produtivos de acordo com a localização: a cana de açúcar na área litorânea, o cacau no sul da Bahia, a concentração de empregos públicos nas capitais e a pecuária no Sertão. Ainda que essa continuidade esteja presente na estrutura econômica da região atualmente, a ocorrência dos processos de reestruturação produtiva acabou por alterar a economia nordestina.

As desigualdades presentes na região nordestina em relação, principalmente, ao Sudeste pode ser analisada pelas diferentes bases produtivas instaladas nas regiões. Enquanto que o Nordeste se caracterizava por um baixo dinamismo advindo do setor primário-exportador, o Sudeste impulsionou o crescimento econômico brasileiro pelo seu setor industrial (LIMA, 2011). As dificuldades trazidas pelo setor agrícola do Nordeste mostraram a inviabilidade da permanência da atividade e várias propostas de estímulos para a industrialização foram impulsionadas, sobretudo pela criação da SUDENE. Segundo Araújo (2000, p.166-167):

A partir dos anos 60, impulsionadas pelos incentivos fiscais (34/18 – FINOR e isenção do Imposto sobre a Renda, principalmente), por investimentos de empresas estatais do porte da PETROBRÁS (na Bahia) e da Vale do Rio Doce (no Maranhão), complementados com créditos públicos (do BNDES e BNB, particularmente) e com recursos próprios de importantes empresas locais, nacionais e multinacionais, as atividades urbanas (e dentro delas, as atividades industriais) ganham crescentemente espaço no ambiente econômico do Nordeste e passam a comandar o crescimento da produção nessa região brasileira, rompendo a fraca dinâmica preexistente. Entre 1967 e 1989, a agropecuária reduziu sua contribuição ao PIB regional, de 27,4% para 18,9%, e em 1990 (ano de seca, que afetou consideravelmente a produção na zona semi-árida), esse percentual caiu para 12,1%. Enquanto isso, a indústria passou, de 22,6% para 29,3%, e o terciário cresceu, de 49,9 % para 58,6%, segundos os dados da SUDENE para o período.

A desconcentração industrial, que ocorreu nos anos de 1970 e 1985 em São Paulo e no Rio de Janeiro, especificamente nas regiões metropolitanas desses estados, foi favorável para a região nordestina. Entretanto, logo após os anos 1985, os efeitos trazidos pela desconcentração reduziram-se, bem como o benefício para a região em relação ao período anterior, embora tenha atraído um número significativo de empresas (PEREIRA, 2008). Nesse período, o Estado teve papel fundamental para impulsionar os investimentos produtivos, seja por meio da criação de infraestrutura básica, ou pela concessão de incentivos e subsídios.

Portanto, a configuração econômica assumida no Nordeste, no período de 1960 a 1985, teve como agente indutor o Estado, que mediante sua ação desenvolvimentista, contribuiu para a expansão e desconcentração produtiva em prol da região. Já no período posterior, assistiu-se a retirada da intervenção direta do Estado e a guerra fiscal desencadeada no Nordeste. Assim, foi a reestruturação produtiva que favoreceu o redirecionamento de investimento produtivo para a região, visto que havia a ausência do intuito desenvolvimentista nesse período.

Os anos posteriores, especialmente após a década “perdida” de 1980, assistiu-se a retirada direta do Estado, tendo como resultados a privatização de alguns setores, a redução do investimento infraestrutural e diminuição de subsídios e incentivos ao capital. Entretanto, a saída da União resultou numa guerra fiscal a nível estadual, com objetivo de atrair investimentos e capitais que buscavam novos espaços locais (LIMA, 2011).

Ademais, é possível elencar quatro fases distintas de intervenção estatal, bem como esta afetou a configuração urbana assumida pelo Nordeste. A primeira fase abrange o período de intervenção anterior ao processo de reestruturação produtiva, nos anos 1970. A segunda fase compreende, nos anos 1980, a redução do papel do Estado e a elevação da participação empresarial no que diz respeito a reestruturação produtiva. O terceiro momento se constitui na retomada da intervenção direta do Estado, pela acentuação da crise fiscal e pela pressão das instituições credoras internacionais nos anos 1990 (PEREIRA, 2008). E a quarta fase se estende a partir dos anos de 2000, quando o Estado aumenta sua participação direta na região, principalmente, via aumento das transferências pela criação da Bolsa Família.

2.2.1 Intervenção do Estado no contexto pré Reestruturação Produtiva

Desde a década de 1960, o planejamento regional passou a ganhar força no Brasil, impulsionando assim a região nordestina. Nesse período, sob a coordenação de Celso Furtado, foi produzido o Relatório do Grupo de Trabalho e Desenvolvimento para o Nordeste (GTDN), culminando com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O diagnóstico do GTDN mostrou a situação do Nordeste em relação às demais regiões brasileiras, indicando o atraso e a pobreza em relação às áreas mais dinâmicas do país.

O período que compreende entre os anos 1970 a 1985 consolidou o processo de expansão da economia nordestina. Esse processo culmina com o que Guimarães Neto (1989) denomina de integração produtiva, a qual é caracterizada pela transferência de capitais privados e públicos para a região nordestina, que além de impulsionar a dinamização da base produtiva regional, ainda reverteu a concentração espacial da economia brasileira no período.

Todavia, esse resultado para o Nordeste pode ser justificado por um conjunto de fatores que alteraram a participação da região na economia nacional. A política de incentivos fiscais e financeiros, e os investimentos públicos advindos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), foram fatores cruciais para a nova configuração do Nordeste. A integração nacional, através da desconcentração das atividades para os espaços periféricos do Brasil, era a prioridade dada no período. Almejou-se a formação de uma base econômica articulada e descentralizadora, mediante a implantação de grandes projetos industriais e de infra-estrutura, que objetivavam um novo direcionamento destas atividades (BERNAL, 2004).

Os investimentos direcionados para a região nordestina modificaram a distribuição setorial do PIB. Essa transformação implicou na redução do peso da agroindústria e da indústria tradicional, tal qual de gêneros alimentícios e bebidas, têxtil e confecções, em contrapartida à elevação de complexos industriais modernos. Essa nova indústria implantada na região além de ser intensiva em capital, era orientada para suprir o mercado interno, tendo o capital, principalmente, origem estatal ou extra-regional.

2.2.2 Intervenção na fase inicial da reestruturação produtiva

Na década de 1980, considerada como a década perdida para o Brasil, assistiu-se um processo de crise socioeconômica, aliada com o declínio do modelo de substituição de importações, bem como do aumento da dívida externa no país. Tal elevação do endividamento do setor público refletiu na redução da capacidade de investimentos, esgotando o papel indutor do Estado em expandir os novos espaços, os quais requeriam novas inversões produtivas (LIMA, 2005).

O Estado, em meio ao processo recessivo, passou a transferir recursos que antes poderiam ser destinados para a sociedade (educação, segurança, saúde, etc) para o pagamento da dívida externa. Assim, no período inicial da reestruturação produtiva, o Estado brasileiro estava inserido nesse contexto de redução do seu papel na indução das inovações organizacionais, visto que, seu papel estava limitado pela sua própria capacidade financeira

interna. A política industrial adotada nesse período era centrada no protecionismo dado as importações, a produção era voltada para o mercado nacional, utilizando a política de concessões fiscais e financeiras para elevar os investimentos industriais e o Estado atuava diretamente (LIMA, 2011).

Assim, o Estado na década de 1980 desempenhou o papel de empreendedor para impulsionar o desenvolvimento econômico, alocando os fatores de produção de forma direta. A crise da década de 1980 repercutiu na economia nordestina, sobretudo, pela dependência regional por investimentos públicos. Essa complementaridade da economia do Nordeste com a nacional resultou que a região passasse pelo ciclo recessivo do período. Os dados do IPEA (2001) indicam que a participação do PIB regional no PIB nacional variou positivamente no período, passando de 13,9%, em 1985, para 14%, em 1990. Tal dinamismo foi resultante, principalmente, da atividade da agropecuária e da indústria, visto que o setor de serviços apresentou uma redução significativa.

2.2.3 Intervenção estatal e Reestruturação Produtiva nos anos 1990

O início da década de 1990 é caracterizado por uma significativa instabilidade econômica, resultante das altas taxas de inflação e pelo fortalecimento da crise no setor público da década anterior. As mudanças estruturais passadas pelo país proporcionaram uma nova inserção internacional do Brasil, a qual, em razão de um maior incentivo nacional e estrangeiro, impulsionou o processo de reestruturação produtiva brasileiro.

Essa década é marcada pelo processo de abertura comercial, que repercutiu no modelo de desenvolvimento do país, bem como no papel do Estado, no mercado de trabalho e no novo padrão tecnológico. Desse modo, a prioridade dada foi para as metas inflacionárias, entretanto, essa estabilidade ocorreu à custa de taxas de crescimento reduzidas. No âmbito regional, há o esgotamento dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento regional (SUDENE e SUDAM), devido a uma série de questionamentos sobre a efetividade da política adotada.

A guerra fiscal, as transformações no modelo tecnológico e as denúncias de uma má utilização dos recursos foram algumas das limitações dos órgãos (LIMA, 2005). A abertura comercial aliada às políticas neoliberais adotadas no governo Collor de Mello pressionaram o processo de modernização das empresas e intensificaram a reestruturação de vários setores produtivos. À medida que aconteceu o aprofundamento e difusão das inovações tecnológicas e organizacionais, a flexibilização dos contratos de trabalho, conduziram a uma desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro. Ademais, a precarização e informalização do mercado de trabalho e o aumento do desemprego, foram as principais consequências trazidas por tais transformações.

A política industrial adotada nesse período era focada na criação de uma indústria mais diversificada e mais competitiva, devido às exigências e a maior concorrência dos mercados internacionais. A preocupação central era o ajuste defensivo da indústria brasileira aos padrões do mercado externo, ou seja, buscou-se tornar o setor mais eficiente e competitivo. A exposição das empresas nacionais ao mercado externo resultou numa realocação das plantas industriais, sobretudo como forma de reduzir os custos produtivos e pelos incentivos fiscais adotados (MATOS e MELO, 2002).

O processo de industrialização no Nordeste ocorreu com a conformação da Bahia, Pernambuco e Ceará como os maiores estados de importância para a economia regional, dinamizando o crescimento urbano das respectivas capitais, Salvador, Recife e Fortaleza, bem como de áreas de influências. A consolidação de tal processo resultou num alto grau de heterogeneidade e diversificação da estrutura produtiva da região, decorrente da ação estatal,

combinando espaços modernos e dinâmicos e outros de estrutura atrasada. Assim, BERNAL (2004, p. 28-29) indica que isso resultou, para o Nordeste, no surgimento de:

(...) diversos subespaços de estruturas econômicas modernas e dinâmicas, onde se destacam o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo mínerometalúrgico de Carajás, o pólo agro-industrial de Petrolina /Juazeiro, áreas da moderna agricultura de grãos nos cerrados de Maranhão, Piauí e Bahia, o pólo de fruticultura do Rio Grande do Norte, o pólo de pecuária intensiva no agreste pernambucano e os diversos pólos turísticos das capitais litorâneas, esses como consequência dos investimentos federais na última década. Ao lado dessas estruturas modernas, permanecem as velhas estruturas identificadas com as zonas cacauceiras, canavieiras e o sertão semi-árido, onde o crescimento se faz pela incorporação de terras mais do que pela elevação da produtividade e que permaneceram sem incentivos financeiros na última década.

A guerra fiscal que atingiu o Brasil, nos anos 1990, também foi verificada nos estados nordestinos. Estes participaram do processo de forma diferenciada, sendo alguns mais eficientes que outros na atração de investimentos e promoção de estímulos ao capital. Em suma, o período pós abertura comercial é marcado por grandes modificações na estrutura econômica brasileira. Entre os principais fatores que implicaram nessas mudanças têm-se: a intensificação do processo de reestruturação produtiva, que ao gerar fortes impactos na produtividade física, acabou por repercutir no nível de emprego do período. Enquanto que o Brasil atravessava estas grandes mudanças na economia, tais repercussões se estenderam para as regiões e estados brasileiros.

2. 2.4 Breve discussão sobre os Programas de Transferências de Renda no Brasil

Ao longo da história, o quadro de pobreza no Brasil é uma realidade para grande maioria da população, podemos verificar suas formas de manifestações na educação, saneamento básico, no acesso da moradia, renda. Todos esses problemas são claramente evidenciados pelos indicadores socioeconômicos e demográficos, assim, são criadas as políticas públicas como resposta do Estado as necessidades da sociedade.

Desde meados dos anos 1990, o Brasil adotou os programas de transferência de renda com o objetivo de minimizar a pobreza no país e, especialmente, eliminando o trabalho infantil e aumentando a escolaridade de crianças e jovens. Assim, como afirma Mocelin (2010, p. 3):

A justificativa dos programas de transferência de renda se assenta no pressuposto de que o custo para famílias pobres manterem seus filhos na escola são muitos elevados em razão dessa família possuir uma renda muito baixa e instável, recorrendo à necessidade da participação do trabalho infantil para permitir crescer valores e assim permitir a sobrevivência do grupo familiar.

Há também outro argumento que é devido ao baixo nível de escolaridade dessas famílias, influenciando no padrão de vida desses indivíduos, pois uma escolaridade baixa tem uma tendência por menores remunerações pelos seus serviços (SENNA *et al.*, 2007).

No decorrer dos anos 2000, o governo brasileiro implementou alguns programas de transferência de renda, tais como o Bolsa Escola, que tem vínculo com o Ministério da Educação, e o Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde. Outros programas também foram criados, entre eles o Programa Bolsa Família (PBF), Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Aposentadorias Rurais (AR).

Nesse contexto, uma política que merece destaque é o Programa Bolsa Família, considerado o maior programa brasileiro de transferência de renda e que busca combater a pobreza, podendo permitir mudanças socioeconômicas no país e na sua realidade regional. O

Programa Bolsa Família apresenta um peso importante nos programas de transferência de renda, porque dá maior cobertura as famílias mais vulneráveis economicamente.

O PBF foi instituído em 2003, lançado pelo governo federal e integra o Fome Zero. O Programa agrupa quatro programas de transferência de renda existentes anteriormente: Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação. O foco do PBF é nas famílias pobres, alguns autores afirmam que a utilização das famílias como unidade de intervenção pode ter um maior potencial de impactos nas condições de vida da população pobre. Possivelmente sendo uma forma de atingir o público alvo: crianças e adolescentes. Desse modo, verificou-se a importância instituída a emergência da família e as políticas de combate à pobreza no país (SENNÁ et al., 2007).

O PBF baseia-se em uma ajuda financeira as famílias pobres e indigentes brasileiras, em contrapartida estas deverão manter seus filhos na escola e vacinados. Como mencionado, esse programa busca combater a extrema pobreza no país e implantar na história do país uma intervenção estatal com políticas sociais. Em suma, ao longo dos últimos anos as políticas de transferência de renda que foram implantadas no país vieram para potencializar as ações destinadas as áreas mais carentes, como forma de reverter um quadro histórico marcado por desigualdades regionais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo parte de uma pesquisa exploratória, visto que busca verificar a influência das transferências de renda para o desempenho da economia nordestina. Com vistas a atender este objetivo, a metodologia adotada foi predominantemente descritiva.

A fim de acompanhar o comportamento da economia nordestina no período recente, foram selecionados dados secundários que permitiram tecer uma série de informações sobre a região. Além disso, utilizou-se o método correlacional para determinar a existência de uma relação entre o PIB da região e o valor total dos benefícios do Programa Bolsa Família no Nordeste, entre o período de 2004 a 2011. A equação para o coeficiente de correlação é dada pela notação:

$$Correl(X, Y) = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

Quanto mais próximo de 1 o resultado, mais fortemente correlacionadas estão as duas variáveis. Assim, o coeficiente de correlação mede a intensidade da relação entre as variáveis, no entanto, o fato de que existe uma relação entre duas variáveis não significa que uma é a causa da outra.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Em âmbito nacional, a região Nordeste do Brasil possui um maior número de beneficiários dos programas de transferências condicionadas de renda. Essa maior destinação

de recursos se justifica pela grande proporção da população dessa região que vive abaixo da linha de pobreza. O Gráfico 2, a seguir, apresenta o número de domicílios pobres por região do Brasil entre o período de 2004 a 2009:

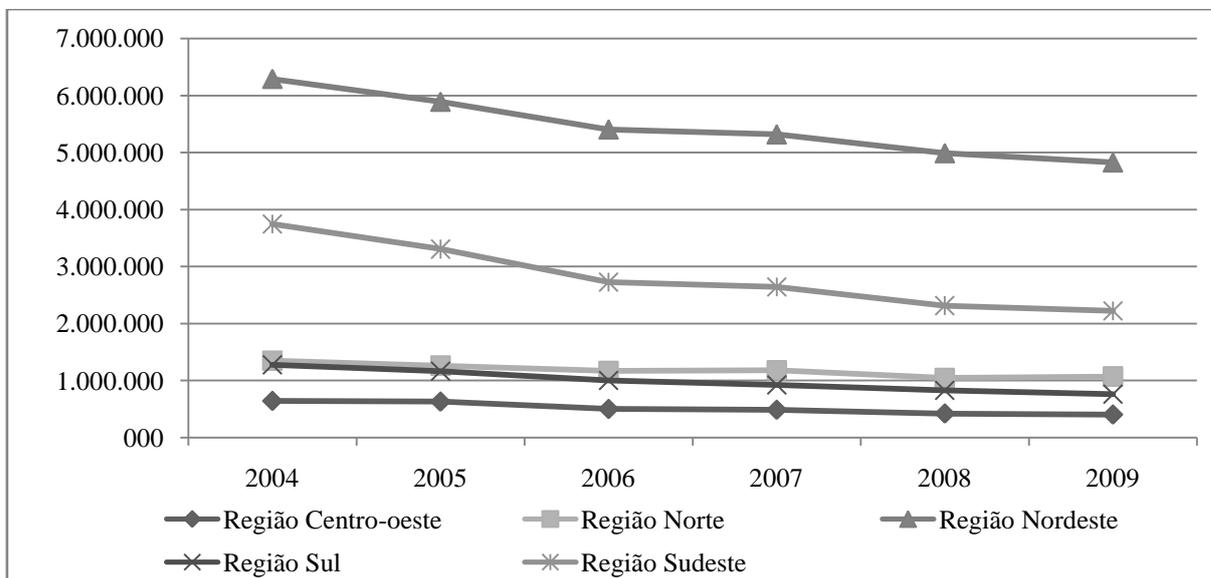


Gráfico 2 – Pobreza: Número de domicílios pobres por região, 2004 a 2009
Fonte: Elaboração própria das autoras a partir dos dados do IPEADATA (2013).

É possível notar que houve uma queda no número de domicílios pobres na região Nordeste, entretanto, esse comportamento ainda não foi o suficiente para reverter a maior concentração de pobreza nessa área, que continua superior a média nacional.

O Gráfico 3 mostra as transferências intergovernamentais no Nordeste no nível estadual.

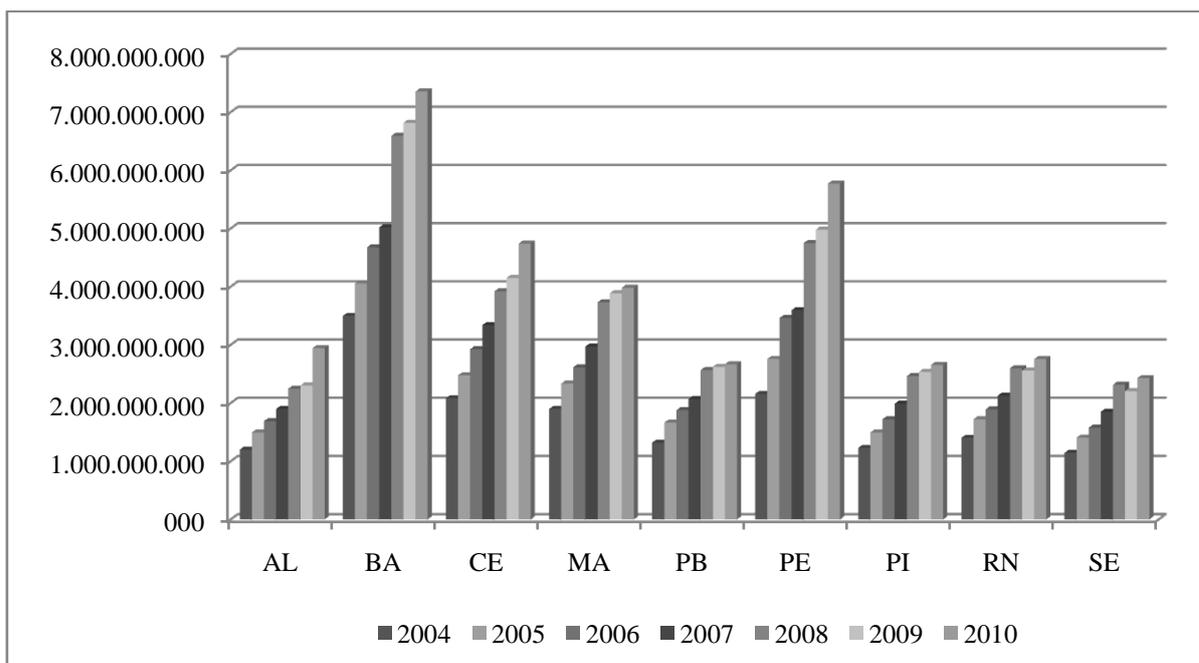


Gráfico 3 - Transferências intergovernamentais nos estados do Nordeste, 2004-2010
Fonte: Elaboração das autoras a partir dos dados do Portal da Transparência, 2012.

É possível notar que as transferências são amplamente utilizadas na região e apresentam uma trajetória crescente ao longo do período. Os estados que mais se beneficiam dessas são Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão. Entretanto, na Bahia, o montante das transferências reduziu, passando de quase 22% em 2004 para 20% em 2010 em relação aos demais estados. Pernambuco aumentou sua participação nas transferências da região, passando 13,5% em 2004 para 16 % em 2010.

A Tabela 1 apresenta o coeficiente de correlação das variáveis PIB e o montante total destinado aos beneficiários do Programa Bolsa Família no Nordeste, no período de 2004 a 2011. Por ser o maior programa nacional de transferência de renda, o PBF foi escolhido para analisar a relação com o PIB do Nordeste. O coeficiente de correlação obtido foi de 0,9727, indicando uma correlação positiva forte, ou seja, quando o PIB toma valores maiores, o PBF também toma valores maiores.

Tabela 1 – Coeficiente de correlação – PIB a preço constante X valor total dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) no Nordeste.

	PIB a preços constantes*	Valor total dos benefícios do PBF no Nordeste
2004	386.930.293	234.533.410
2005	404.519.730	284.007.517
2006	423.858.318	359.614.233
2007	444.307.586	440.663.319
2008	469.040.597	487.825.573
2009	473.540.375	617.445.109
2010	507.501.607	647.879.999
2011	519.148.286	823.668.180

Coeficiente de correlação: 0.9727

Fonte: Elaboração das autoras a partir dos dados do IPEADATA.

*R\$ de 2010.

Em suma, os resultados sinalizam para uma forte relação entre o desempenho da economia nordestina e a evolução das transferências de renda na região, a exemplo do PBF. O resultado da correlação indica essa relação positiva entre as duas variáveis, embora não signifique causalidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar a possível dependência do Nordeste em relação as transferências de recursos oriundos da União. Buscou-se verificar o dinamismo da região, via crescimento do PIB, em paralelo com a evolução das transferências, principalmente pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Este artigo insere-se na discussão das transferências de recursos para o Nordeste como elemento essencial para determinar o crescimento econômico da região nos últimos anos. Realizou-se uma síntese teórica acerca da atuação da União via programas de transferência,

bem como levantamento de dados secundários para avaliar o impacto destes para o crescimento do PIB regional.

Os resultados apontam a forte dependência das transferências federais para o atual dinamismo da região do Nordeste. Desta forma, a atuação de políticas destinadas à região é essencial para o desenvolvimento e redução das disparidades regionais presentes no território brasileiro. Entretanto, tal característica suscita a necessidade de se criarem mecanismos que fortaleçam a economia da região, de modo a desenvolver uma cadeia produtiva dinâmica e impedir o vazamento de recursos federais, a fim de estender tais benefícios no longo prazo.

Ao longo do período de análise verifica-se que as transferências apresentam uma participação relativa superior a 50% do PIB do Nordeste, colaborando para a tese de que as transferências federais são fatores essenciais e condicionantes do atual crescimento econômico da região. As transferências federais para o Nordeste vêm se consolidando como um mecanismo dinamizador da região e auxiliar para o combate da pobreza, especialmente os programas de transferências de renda como o PBF. No período de 2004 a 2009 é possível relacionar o crescimento econômico do Nordeste e a relevância das transferências para esse resultado. Com isso, as transferências federais são ferramentas essenciais para *boom* e pela diminuição do “*gap*” da região do Nordeste com relação ao restante do país. Ademais, ressalta-se que a presente pesquisa analisou um recorte temporal, servindo como aporte para o desenvolvimento de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Tânia Bacelar. Ensaio sobre o **Desenvolvimento Brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

BERNAL, Maria Cleide Carlos: **A Nova Configuração Territorial do Nordeste**: desigualdade e fragmentação. Revista Cadernos do Logepa - Série Pesquisa, ano 02, número 03, 2004.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Transferências de Recursos**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 25 de março de 2013.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação Econômica do Nordeste**. Recife: Massagana, 1989.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (IPEA), **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais**: Norte, Nordeste e Centro-oeste. IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR. Brasília: IPEA, 2001

IPEADATA. PIB 2004-2010. Brasil, 2014.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público. Brasília 56(2):137-160, abr/jun 2005.

LIMA, João Policarpo Rodrigues: **Traços Gerais do Desenvolvimento Recente da Economia do Nordeste**. Revista Econômica do Nordeste (2005)

LIMA, É. P. C. de. Reestruturação Produtiva e Reconfiguração Industrial nas cidades médias do Nordeste: **uma análise setorial no período de 1990 a 2008**. Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Ciências Econômicas) - UFRN, 2011.

MATOS, Elmer Nascimento; MELO, Ricardo Oliveira: **A estrutura do emprego industrial no Nordeste nos anos noventa**. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2002.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, abril / 2008.

MOCELIN, C. E. O Programa Bolsa Família enquanto principal estratégia de enfrentamento à pobreza rural no contexto brasileiro atual. In: SEMINÁRIO INTERINSTITUCIONAL DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO, 15., 2010, Cruz Alta. **Anais eletrônicos...** Cruz Alta: UNICRUZ, 2010.

PEREIRA, William E. N, **Reestruturação do Setor Industrial e Transformação do Espaço Urbano de Campina Grande – PB a partir dos anos 1990**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais. Natal, RN -2008

SENNA, M. C. M.; et al.. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? Florianópolis: **Rev. Katál**. v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.