

# CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL

**Goiás**  
**(2000 - 2012)**

**Organizadores**  
Aristides Monteiro Neto  
Eduiges Romanatto





# CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL

Goiás  
(2000 - 2012)

**Organizadores**  
Aristides Monteiro Neto  
Eduiges Romanatto

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Roberto Mangabeira Unger

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Jessé José Freire de Souza

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

#### **Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# CAPACIDADES GOVERNATIVAS NO AMBIENTE FEDERATIVO NACIONAL

Goiás  
(2000 - 2012)

**Organizadores**  
Aristides Monteiro Neto  
Eduiges Romanatto

**ipea**  
Rio de Janeiro, 2015

Capacidades governativas no ambiente federativo nacional :  
Góias (2000-2012) / Organizadores: Aristides Monteiro  
Neto, Eduiges Romanatto. – Rio de Janeiro : Ipea, 2015.  
124 p. : il.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-251-6

1. Governo Estadual. 2. Federalismo. 3. Governabilidade. 4. Políticas  
Públicas 5. Brasil. I. Monteiro Neto, Aristides. II. Romanatto, Eduiges.  
III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.098173

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** .....7

**INTRODUÇÃO** .....9

## **PARTE I – PANORAMA DE SEU DESENVOLVIMENTO ATUAL**

### **CAPÍTULO 1**

SOCIOECONOMIA ESTADUAL: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS  
RECENTES..... 17

Eduiges Romanatto

Eduardo Santos Araújo

Rodrigo da Silva Souza

## **PARTE II – CAPACIDADES GOVERNATIVAS NOS MARCOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

### **CAPÍTULO 2**

O SETOR PÚBLICO ESTADUAL: CAPACIDADES E ORIENTAÇÕES  
DE POLÍTICAS .....63

Eduiges Romanatto

Eduardo Santos Araújo

## **PARTE III – CONCLUSÕES GERAIS**

### **CAPÍTULO 3**

AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL  
NO ESTADO DE GOIÁS: UM BALANÇO DO PERÍODO 2000-2012 .....95

Aristides Monteiro Neto

Eduiges Romanatto

**NOTAS BIOGRÁFICAS** ..... 123



## APRESENTAÇÃO

O debate sobre as relações federativas no Brasil, por força do processo particular de descentralização preconizado na Constituição de 1988, ficou muito voltado para a relação governo federal e municípios. A agenda de investigação política e socioeconômica centrou-se com mais atenção em instrumentos político-institucionais e em aspectos da descentralização de poder e de recursos federais em direção aos entes governamentais municipais.

Passados quase 25 anos de consolidação desta trajetória federativa municipalista, um campo de investigação, por força da própria retomada do crescimento econômico do país, vem se impondo como relevante, relacionado aos estudos sobre os governos estaduais. É sabido que, sobre estes, por um lado, recaiu, em fins dos anos 1990, parte importante do ajustamento macroeconômico, com a renegociação das dívidas estaduais, e a contenção da ação fiscal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, passaram a ser pressionados para assumir maiores responsabilidades de execução de políticas, como na educação e na saúde, sem o correspondente nível de recursos.

Convivem os governos estaduais, desde a década de 1990, com uma trajetória de duro e necessário ajustamento em suas capacidades de desenho e implementação de trajetórias de desenvolvimento, sejam estas capacidades as econômico-fiscais, sejam as político-institucionais necessárias ao atendimento de políticas públicas estratégicas. Mesmo posteriormente, nesta década de 2010, tais restrições ainda se fazem muito presentes e em muitos casos vêm impedindo que os entes estaduais sejam capazes de capturar mais intensamente estímulos do ciclo ascendente do investimento na economia brasileira.

O esforço de identificação, mapeamento e análise de capacidades e limitações governativas numa experiência estadual concreta enriquece a compreensão do quadro de relações intergovernamentais estabelecidas entre governo federal e governos estaduais. Neste caso, o estado de Goiás mereceu a atenção deste estudo ora disponibilizado quanto à compreensão das características de sua trajetória político-institucional recente.

Este livro, intitulado *Capacidades Governativas no Ambiente Federativo Nacional: Goiás (2000-2012)*, trata em profundidade tanto as dimensões econômico-fiscais quanto as sociais e institucionais que marcaram a trajetória das políticas públicas dos governos estaduais em Goiás entre 2000 e 2012. Seu objetivo, no sentido amplo, é colocar luzes sobre o posicionamento atual

de um ator relevante, a esfera estadual de governo, para o sucesso ou o fracasso na implementação de políticas públicas no país.

O Ipea, com mais este trabalho, sente-se cumpridor de seu dever de contribuir para a investigação, o debate e a proposição de políticas públicas de alto nível para o desenvolvimento nacional.

A todos(as), boa leitura!

Jessé Souza

**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## INTRODUÇÃO

Este livro traz à tona as reflexões sobre o estado de Goiás no ambiente federativo nacional no período de 2000 a 2012, realizadas no âmbito do projeto de pesquisa com o título *O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Trajetórias de Desenvolvimento Comparadas*. Seu objetivo mais amplo é contribuir com elementos de suporte para a discussão sobre as capacidades e as limitações observadas para um ente federativo negligenciado pelo pacto federativo brasileiro atual, o governo estadual.

A pesquisa orientou-se para duas grandes linhas de reflexão. Na primeira, os grandes traços – observados no conjunto dos governos estaduais brasileiros – das dificuldades e das possibilidades de atuação destes governos foram delineados com apontamentos e discussões relacionados às dimensões econômico-fiscais e político-institucionais da sua operação executiva, visando ao estabelecimento de marcos estratégicos para o desenvolvimento estadual. Os principais resultados estão apresentados no livro que deu início à série de estudos *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*, publicado em 2014 pelo Ipea sob coordenação geral de Aristides Monteiro Neto e participação de vários estudiosos de universidades brasileiras e argentinas.

As principais contribuições apresentadas no livro citado estão relacionadas às dificuldades dos governos estaduais, no decorrer desta década de 2000, em empreender estratégias de desenvolvimento mesmo em ambiente de crescimento econômico nacional. Ora porque o endividamento estadual continua a comprometer parte relevante das receitas correntes líquidas estaduais, ora porque a capacidade de realização dos investimentos públicos permanece debilitada como proporção do produto interno bruto (PIB). Como posto na parte introdutória desse livro:

A pesquisa traz contribuições significativas para a compreensão, de um lado, das limitações e capacidades de construção e implementação de estratégias de desenvolvimento por parte dos governos estaduais. De outro lado, permite também compreender que, em federalismos centralizados, os governos subnacionais tendem a resistir a processos de cooperação federativa, pois costumam entender este chamado como regras de imposição federativa (Monteiro Neto, 2014, p. 14).<sup>1</sup>

Não se restringindo apenas às dificuldades inerentes aos governos estaduais, os estudos registram que o padrão de relacionamento federativo entre estes e a União tem sido definido por um “federalismo sem pactuação”, no qual o governo

---

1. Monteiro Neto, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014. 320 p.

federal detém comando exclusivo sobre cerca de dois terços da carga tributária nacional e, desse modo, vem impondo aos entes subnacionais, de maneira crescente, que executem modelos prefigurados de políticas públicas. Dito de outro modo, os governos estaduais vêm se transformando em meros executores, sem margem para discussão e mudanças, de políticas públicas federais, configurando-se, pois, no Brasil, uma experiência de federalismo esvaziado de conteúdos de pactuação e cooperação.

Os referenciais metodológicos que instauraram esta pesquisa estão devidamente delimitados e apresentados no livro supracitado. Dizem respeito, fundamentalmente, a uma compreensão das características e da dinâmica do federalismo brasileiro, para a qual preocupações com os recortes analíticos a seguir – tomados de empréstimo do estudo sobre capacidades governativas no estado de Pernambuco, conduzido pelo coordenador do projeto<sup>2</sup> – são essenciais.

1) Referindo-se ao governo e sua capacidade governativa:

considera-se o papel estratégico da atuação governamental para gerar trajetórias de desenvolvimento em regiões de baixo nível de desenvolvimento. Tais capacidades governativas são entendidas aqui como o conjunto de instrumentos à disposição de um dado governo, neste caso, o estadual, mas também as ações, os recursos e as estratégias do governo federal no e para este estado da federação, que o permitem imprimir orientações estratégicas sobre o desenvolvimento local. São dadas, de um lado, pelas capacidades econômico-fiscais relacionadas com os instrumentos e recursos econômicos e tributários para a realização do gasto corrente e do gasto em investimento e, de outro lado, pelas capacidades político-institucionais – instituições e instrumentos de planejamento e de gestão; quantidade e qualidade do funcionalismo público estadual – presentes em um dado momento na realidade social objeto da investigação (Monteiro Neto, Vergolino e Santos, 2015, p. 18).

2) Referindo-se à construção e implementação das capacidades governativas, isto é, à relação entre a política pública (objetivos) e a capacidade governativa (instrumentos):

a ação governamental visando à criação ou ao desenho de trajetórias de desenvolvimento deveria assumir um caráter persuasivo sobre os demais atores e recursos a serem atraídos ao projeto em curso. Entende-se que a política pública para alcançar seu êxito deveria ser capaz de incentivar e aglutinar atores em torno de um projeto comum por meio de modos democráticos de participação. A compreensão da capacidade governativa, portanto, foge de padrões pretéritos do tipo mecanismos de comando e controle em favor de um sistema de incentivos relativamente descentralizados. Em um ambiente sociopolítico com elevada complexidade de interesses, objetivos e atores, a capacidade governativa precisa

---

2. Monteiro Neto, Aristides; Vergolino, José Raimundo de Oliveira; Santos, Valdeci Monteiro dos. *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco* (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015. 179 p.

ser capaz de orientar um horizonte de decisões a partir de diversos ambientes de coordenação voluntária. Este é o grande desafio da política pública nos tempos atuais. No caso de uma avaliação de experiência estadual no federalismo brasileiro, de início, deve-se considerar a própria coordenação entre as ações dos governos federal e estadual e, além disso, a coordenação de interesses e objetivos da política pública (julgados como democráticos e universais, ao menos onde se aplicam) com os interesses privados dos cidadãos e do sistema empresarial (*idem, ibidem*).

A segunda linha de reflexão é a que se debruça sobre experiências estaduais concretas de investigação das capacidades governativas em governos estaduais e conta com a participação de especialistas em finanças e gestão destes governos. Este estudo sobre o estado de Goiás vem cumprir esse papel, ao lado do recentemente publicado trabalho sobre a experiência de Pernambuco e de outras Unidades da Federação (UFs) também objeto desta pesquisa. São estudos que apresentam uma estrutura comum – ainda que, respeitando as especificidades históricas, territoriais e econômico-sociais de cada UF – pensada para traçar uma visão circunstanciada de cada realidade estadual. No caso de Goiás, a reflexão foi levada adiante por técnicos do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (Segplan).

A identificação e a análise de estratégias estaduais de desenvolvimento levadas a efeito por governos estaduais passam a ser entendidas no âmbito do quadro de moldura do ambiente federativo nacional. Desse modo, o comportamento, as características e a trajetória da socioeconomia estadual são pensados a partir de suas inter-relações com os demais entes federativos, em particular com as determinações emanadas pelo governo federal. De maneira específica, busca-se a compreensão de questões cruciais no federalismo brasileiro atual como: *i*) o grau de autonomia do governo estadual em relevo para criar e implementar políticas públicas; *ii*) as ações do governo estadual ante a guerra fiscal entre UFs por empreendimentos produtivos; *iii*) seu nível de endividamento; e *iv*) sua capacidade de investimento e de criação de instrumentos institucionais para a tomada de decisão sobre o investimento público e privado.

Num plano mais geral de análise, o estudo evidenciou uma redução do grau de autonomia dos governos estaduais relacionada às próprias receitas correntes *vis-à-vis* as receitas de transferências federais constitucionais. O padrão corrente para as relações federativas no país nas últimas duas décadas é de ampliação do poder de atuação e de decisão da União, com consequente redução relativa do poder decisório dos entes subnacionais e, em particular, dos governos estaduais.

Premidos pela expansão de demandas democráticas de seus cidadãos, os governos estaduais, deparados com restrições de receitas tributárias no pacto federativo nacional, têm se ressentido de um ambiente institucional mais cooperativo com o governo federal. As dificuldades de realização de investimentos públicos se acumulam

neste contexto. Na média nacional, a capacidade de investimentos dos governos estaduais não tem sido superior a 1% do PIB entre 2000 e 2011.

Quando houve ampliação do investimento, em número relevante de casos, aquela se deu por causa do aumento do endividamento estadual junto ao sistema financeiro público – Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desse modo, evidencia-se que o esforço de criar alguma trajetória mais robusta de desenvolvimento por meio de investimentos em infraestruturas de qualquer tipo fica permanentemente contido pela expansão do endividamento público estadual. Os governos estaduais continuam, por força das circunstâncias, a operar agressivamente estratégias de guerra fiscal para atração de empreendimentos privados.

Neste estudo particular sobre Goiás, essas tendências estruturais do caso brasileiro são identificadas e apontadas, corroborando e qualificando o caso nacional mais geral. O trabalho está organizado em três partes orientadoras da visão adotada para a compreensão do atual federalismo no país. Na parte I, *Panorama de seu desenvolvimento atual*, tem-se como preocupação reter as dinâmicas da economia estadual e de sua população no território, bem como apreender aspectos sociais, como educação, saúde, segurança, pobreza etc., alvos essenciais da política pública. Entende-se que, quaisquer que sejam os recortes, indicadores ou conceitos adotados para avaliação das capacidades governativas, é preciso, antes, vislumbrar quais são os grandes desafios socioeconômicos a serem enfrentados e, deste modo, criar um painel de problemas e questões estruturais a serem atacados pela (suposta) ação estratégica do governo estadual.

O entendimento, por exemplo, das marcas da ocupação no território estadual, para efeitos de interesse do planejamento governamental, é desenvolvido nesse primeiro capítulo do estudo, o qual apontou, entre outros aspectos relevantes, o seguinte:

Acompanhando a urbanização e a produção extremamente concentradas, a geração de empregos, conseqüentemente, também se concentra em alguns municípios ou microrregiões do estado. As microrregiões de Goiânia, Anápolis, e a Sudoeste são responsáveis por 70% da admissão de mão de obra; 57,6% do PIB; e 51,7% da população.<sup>3</sup>

Fica claro que o processo de ocupação do território ainda se faz de maneira concentrada, elegendo como preferencial a porção chamada de metade sul, que inclui os núcleos urbanos mais importantes de Goiânia e Anápolis. A despeito das intenções dos planos dos vários governos estaduais para promover maior igualdade de condições no território, os resultados têm sido pouco efetivos. A dinâmica

---

3. Capítulo 1, p. 48, deste livro.

econômica dos empresários e produtores do agronegócio pelas áreas apropriadas mais rentáveis para a produção de *commodities*, a metade sul do estado, tem imposto o seu ritmo e forma próprios às escolhas de políticas públicas estaduais.

Na parte II, chamada de *Capacidades governativas nos marcos do federalismo brasileiro*, o objetivo é remeter-se às finanças estaduais de maneira a dimensionar e compreender o comportamento das rubricas de receita e despesas necessárias para a implementação das diretrizes de políticas públicas das administrações estaduais. As capacidades próprias do governo estadual dadas pela realização de despesas correntes e/ou de investimento, bem como a capacidade de endividamento, são apontadas. Ademais, se incursiona por instrumentos financeiros do governo federal – crédito para investimento do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e do BNDES – para a viabilização do investimento privado e da infraestrutura.

No caso desta UF, notou-se uma frágil capacidade de investimento por parte do seu setor público estadual, muito aquém da situação média dos demais estados brasileiros. No período entre 1995 e 2010, a média nacional de investimento público sob encargo das várias administrações estaduais foi de 1,3% do PIB nacional, a de Goiás de apenas 0,7% de seu PIB. O governo estadual tem se utilizado fartamente da oferta de incentivos fiscais para a atração de investimentos privados. A estratégia sob vários aspectos tem sido exitosa, uma vez que sua economia tem apresentado forte crescimento nos últimos anos. Entretanto, o uso frequente de tais instrumentos cobra seu preço: o valor dos incentivos fiscais concedidos ao sistema empresarial tem sido superior ao conjunto da arrecadação anual de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Dito de outra maneira, o governo estadual de Goiás vem abrindo mão de recursos tributários em montante superior à capacidade de extração de seu principal tributo estadual, o ICMS.

Em sua última parte, *Conclusões gerais*, um balanço geral do período de 2000 a 2012 é apresentado. Um contexto amplo dos recursos federais e estaduais elencados para investigação é construído de maneira a permitir conclusões dos limites e possibilidades de elaboração, por parte de governos estaduais, de estratégias de desenvolvimento. Fica claro no capítulo final que o comando do investimento público no estado está majoritariamente nas mãos, ou sob coordenação, do governo federal. Este tem produzido orientações de investimentos por meio de sua cartela de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2) e de sua capacidade de financiamento bancária via operações do FCO realizadas pelo BB nesta região, e dos desembolsos do BNDES para apoio à atividade produtiva.

O leitor, sem sombra de dúvida, será brindado com informações e análises atualizadas sobre a socioeconomia goiana. Principalmente se espera, em particular, que a análise aqui empreendida sobre estruturas e contextos de uma UF específica

permita a elaboração de uma visão renovada sobre as potencialidades e limitações dos governos estaduais no federalismo brasileiro dos dias de hoje.

O projeto de pesquisa orientador do presente estudo foi concebido para, sempre que possível, ser empreendido sob coordenação do Ipea com colaboração direta de parceiros em órgãos de planejamento e/ou universidades nos estados. Seu objetivo é a um só tempo contribuir para uma reflexão sobre os governos subnacionais no federalismo brasileiro e fortalecer a reflexão e práticas de planejamento em governos estaduais. A parceria institucional entre o Ipea, órgão de pesquisa do governo federal, e o IMB, entidade da Segplan, do governo de Goiás, ao mobilizar especialistas goianos nas questões da socioeconomia local, foi crucial para a realização deste trabalho.

Aristides Monteiro Neto  
Eduiges Romanatto  
**Organizadores**

Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Bahia Sergipe Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins Goiás Pará Alagoas Rio Grande do Norte Amapá Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Tocantins Goiás Alagoas Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo São Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe

# PARTE I

## PANORAMA DE SEU DESENVOLVIMENTO ATUAL



## **SOCIOECONOMIA ESTADUAL: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS RECENTES**

Eduiges Romanatto  
Eduardo Santos Araújo  
Rodrigo da Silva Souza

### **1 INTRODUÇÃO**

A partir da década de 1960, ocorreu uma notável expansão nos métodos de produção do setor agropecuário. Por meio do uso de insumos modernos e da mecanização das técnicas agrícolas, esse processo produziu extraordinários aumentos de produtividade nas atividades do campo. Em que pesem os expressivos ganhos de produtividade, a oferta agrícola não foi suficiente para suprir a grande demanda interna e externa da época. Assim, houve também, paralelamente, a expansão territorial da atividade agrícola. Como os estados da região Centro-Sul já utilizavam quase a totalidade das suas terras agricultáveis, a expansão da fronteira agrícola teve como destino a região Centro-Oeste. O estado de Goiás foi o primeiro a ser incorporado nessa expansão.

Goiás foi, também, o primeiro estado da região Centro-Oeste a modernizar a produção agrícola e criar as condições de instalação de um setor industrial integrado ao setor agropecuário, a agroindústria. Autores como Estevam (2004), Pires e Ramos (2009) e Castro e Fonseca (1995) destacam a importância desses setores na determinação do perfil econômico da região Centro-Oeste, sobretudo de Goiás. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o conjunto de transformações econômicas e sociais que o modelo agroindustrial produziu no território goiano nas últimas décadas.

Este capítulo possui, além desta introdução, mais três seções, em que, na segunda, serão analisadas as características econômicas de Goiás, elencando as principais medidas implementadas no estado e os seus desdobramentos, por meio de uma série de indicadores econômicos. Na terceira seção serão analisadas as características sociais de Goiás e a evolução do mercado de trabalho no estado, setorial e territorialmente, avaliando a evolução dos principais indicadores sociais e estabelecendo conexões entre esses indicadores e as políticas econômicas adotadas. A quarta seção conclui o trabalho, abordando os desafios para as políticas públicas.

## 2 O COMPORTAMENTO DO PRODUTO BRUTO ESTADUAL

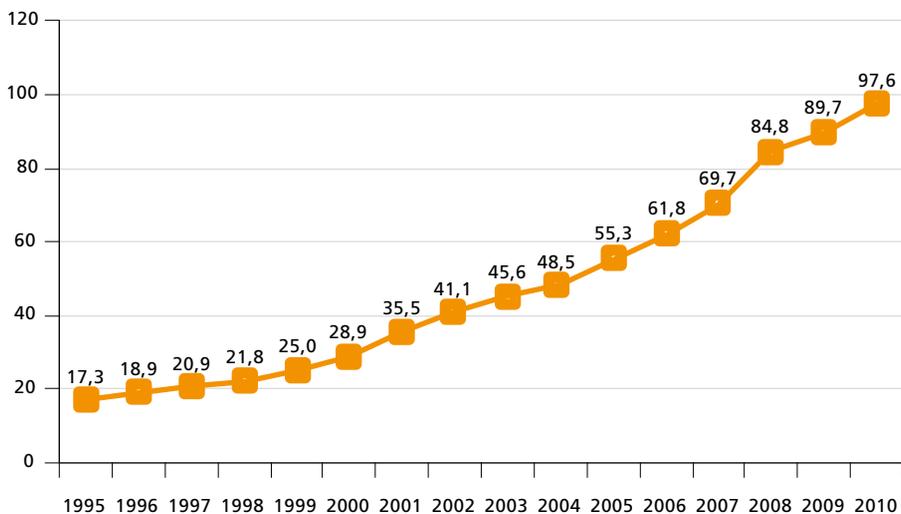
### 2.1 O comportamento do PIB agregado

A economia de Goiás passou por um ciclo virtuoso de crescimento econômico nas duas últimas décadas. De acordo com a série histórica disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o produto interno bruto (PIB) foi de R\$ 17 bilhões em 1995, R\$ 29 bilhões em 2000, R\$ 55 bilhões em 2005 e, por fim, R\$ 97,5 bilhões em 2010 (gráfico 1). Como se pode observar, o PIB goiano quase duplicou a cada quinquênio. A taxa média de crescimento anual no período foi de 4%, percentual superior à média nacional, de 2,8%.

#### GRÁFICO 1

##### PIB de Goiás (1995-2010)

(Em valores constantes de 2010 e em R\$ bilhões)



Fonte: IBGE e Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Econômicos (IMB) da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (Segplan).

O setor industrial é o principal responsável pela dinâmica recente da economia goiana. A integração da agroindústria com a agropecuária moderna, constituindo o complexo grãos-carne, e a emergência de novas atividades industriais, como o segmento automobilístico, aço e derivados, bem como da cana-de-açúcar, foram importantes para o crescimento sustentado do PIB estadual.

Em termos regionais, Goiás ampliou sua participação no PIB de todo o Centro-Oeste, passando de 24,4% em 1995, para 27,9% em 2010. Esse aumento não ocorre apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos,

pois o próprio PIB da região Centro-Oeste aumenta sua posição relativa no contexto nacional ao longo do período, indo de uma participação de 8,4% do PIB nacional em 1995, para 9,3% em 2010.

A elevação da importância do PIB de Goiás em relação ao Centro-Oeste deve-se ao fato de a instalação de sua agroindústria ter ocorrido num período anterior à dos demais estados da região, quando os incentivos estaduais e a localização próxima de Brasília constituíam fatores de grande atratividade de empresas nacionais e internacionais (Castro e Fonseca, 1995). A proximidade territorial das infraestruturas criadas pela instalação da capital federal, sem dúvida, contribuiu para que houvesse maior diversificação produtiva e dinamismo econômico em Goiás.

O crescimento sustentado nas últimas duas décadas propiciou um incremento significativo na participação do PIB goiano em nível nacional. Em 1990, a sua participação era de 1,8%; já em 2010, o PIB goiano representou 2,6% do PIB brasileiro. Isso representa um acréscimo de 44% na participação de Goiás no PIB do Brasil.

Outro fator que contribuiu decisivamente para o aumento do PIB goiano foi o comércio externo. Beneficiado pela abertura comercial ocorrida na década de 1990 e pelo aumento da demanda chinesa por *commodities*, as exportações corresponderam a 9% do PIB em 2011. As receitas das exportações goianas cresceram 945% em valor e 535% em volume, entre 1996 e 2010. O aumento, em termos de receitas, reflete, em maior parte, a recuperação dos preços internacionais das *commodities* na década de 2000 (tabela 1).

TABELA 1  
**Crescimento da receita e do volume das exportações de Goiás (1996-2010)**  
(Em %)

Anos	Crescimento da receita	Crescimento do volume
1996 a 2003	185	296
2003 a 2010	267	60
1996 a 2010	945	535

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic).

Contudo, a pauta de exportações de Goiás ainda se concentra demasiadamente em produtos primários. Analisando-se os dados da Secretaria do Comércio Exterior (Secex), a média histórica de exportações de produtos primários é de 74%; e de industrializados, 26%. Ainda,

a pauta de exportações goianas compõe-se basicamente de três produtos: soja, carne e minérios.

A instalação de ramos da indústria diretamente conectados à produção agropecuária – bem como de novos ramos, de maior valor agregado – e o aumento das exportações possibilitaram taxas de crescimento do PIB acima da média nacional. O estado, no entanto, ainda convive com sérios problemas econômicos e sociais, que requerem maior atenção da política pública. Os principais problemas são: forte concentração espacial da atividade produtiva, forte disparidade em termos de produtividade do trabalho intra e intersetorial e indicadores de desigualdade de renda elevados. A análise mais detalhada dos aspectos que possibilitaram o crescimento econômico, tanto quanto dos problemas dele decorrentes, será feita nas próximas subseções.

## 2.2 Comportamento do PIB *per capita*

Além de se constituir como fronteira da produção agropecuária e ambiente propício para o fortalecimento da agroindústria, o estado de Goiás também se estabeleceu como polo de atração migratória. Esse fator possui efeitos diretos sobre o comportamento dos indicadores sociais e econômicos, como o PIB *per capita*.

A corrente migratória para Goiás iniciou-se a partir da década de 1940, no contexto da Marcha para o Oeste, e acentuou-se posteriormente devido ao projeto do governo federal de colonização e, principalmente, à construção de Brasília, que foi um elemento de grande impacto na integração do Centro-Oeste, sobretudo de Goiás, ao restante do território brasileiro. A região tornou-se o nódulo de integração decorrente da construção de grandes eixos rodoviários: Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras; e suas ramificações (Diniz, 2001). Essas transformações deram contribuição para que Goiás se tornasse uma região de acentuado fluxo migratório ao longo da segunda metade do século XX, mantendo-se assim até hoje.

Analisando a dinâmica populacional nas duas últimas décadas, observa-se que Goiás apresenta crescimento demográfico acima da média nacional. Desde o Censo de 1991 houve em Goiás um incremento populacional de 49,62%, enquanto o índice nacional foi de 29,92%. Em termos relativos, Goiás respondia, em 1991, por parcela de 2,74% da população brasileira. Em 2000, passou para 2,95% e, recentemente, de acordo com o Censo de 2010, esta parcela elevou-se para 3,15%. Em termos regionais, a população de Goiás representa, atualmente, 43% de todo o contingente demográfico do Centro-Oeste.

Entre os censos de 2000 e 2010, a população de Goiás cresceu 20%, passando de 5.003.228 para 6.003.788 habitantes. A taxa geométrica de crescimento populacional registrada nas últimas décadas é maior que a nacional. De 1991 para 2000, a taxa geométrica de crescimento anual do Brasil foi de 1,64%, enquanto a de Goiás registrou 2,49%. No período de 2000 a 2010, o crescimento anual brasileiro foi de 1,17%; e o goiano, de 1,84% (Arriel, Souza e Romanatto, 2011).

O alto crescimento populacional de Goiás é explicado menos pela taxa de natalidade do que pela alta absorção de migrantes. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009, o estado de Goiás apresentou a quinta menor taxa de fecundidade do país, de 1,84 criança por mulher. Apesar de a taxa de fecundidade ser menor que a média do Brasil (1,94) e da região Centro Oeste (1,93), Goiás apresenta a oitava maior taxa de crescimento geométrico entre os estados brasileiros.

Portanto, o principal fator para a explicação do alto crescimento populacional goiano é a magnitude do seu fluxo migratório. Em 2000, o estado de São Paulo apresentou o maior saldo líquido positivo migratório entre as unidades federativas (UFs). Goiás, por sua vez, já ocupava o segundo maior saldo. Porém, comparações correspondentes aos períodos de 2000 a 2004 e 2004 a 2009, realizadas pelo IBGE, indicam que São Paulo tornou-se uma região de saldo líquido negativo, enquanto Goiás manteve o seu alto saldo migratório positivo, passando a ser o estado de maior saldo líquido do país, recebendo 129 mil pessoas no último período analisado.

É importante destacar o contraste do saldo líquido migratório do estado de Goiás em comparação com os outros estados da Federação. Observa-se que esse fluxo destoa sensivelmente do resto do país (tabela 2). Grande parcela desse fluxo migratório é proveniente do Distrito Federal em direção aos municípios goianos que compõem a região do Entorno de Brasília para estabelecerem suas residências em razão do alto custo de vida da capital federal.

TABELA 2  
**Imigrantes, emigrantes e saldo migratório, segundo as UFs (2000, 2004 e 2009)**  
 (Anos selecionados, em mil habitantes)

UFs	2000			2004			2009		
	Imigrantes	Emigrantes	Saldo	Imigrantes	Emigrantes	Saldo	Imigrantes	Emigrantes	Saldo
Acre	13,6	16,1	-2,4	14,8	13,2	1,6	13,1	13,0	0,0
Amazonas	89,6	58,7	31,0	64,0	52,9	11,1	63,1	35,6	27,5
Alagoas	56,0	127,9	-72,0	81,3	85,7	-4,4	43,9	80,8	-36,8
Amapá	44,6	15,1	29,5	32,5	18,3	14,2	20,0	11,1	8,9
Bahia	250,6	518,0	-267,5	290,3	378,6	-88,3	203,9	312,2	-108,3
Ceará	162,9	186,7	-23,8	141,7	120,6	21,1	93,7	98,1	-4,3
Distrito Federal	216,2	188,6	27,6	152,1	200,0	-47,9	149,9	138,0	11,9
Espírito Santo	129,2	95,2	34,0	107,1	108,7	-1,5	107,4	54,7	52,7
<b>Goiás</b>	<b>372,7</b>	<b>169,9</b>	<b>202,8</b>	<b>315,6</b>	<b>168,6</b>	<b>147,0</b>	<b>264,1</b>	<b>135,0</b>	<b>129,1</b>
Maranhão	100,8	274,5	-173,7	180,9	258,0	-77,1	125,4	154,9	-29,5
Mato Grosso	166,3	123,7	42,6	192,7	81,0	111,7	78,6	90,7	-12,0
Mato Grosso do Sul	97,7	108,7	-11,0	90,1	97,3	-7,2	57,9	50,2	7,7
Minas Gerais	447,8	408,7	39,1	429,4	398,5	31,0	288,4	276,2	12,2
Pará	182,0	234,2	-52,2	235,1	187,4	47,7	118,3	160,2	-41,9
Paraíba	102,0	163,5	-61,5	138,3	95,9	42,5	74,3	70,9	3,4
Paraná	297,3	337,0	-39,7	260,5	271,2	-10,7	203,6	171,9	31,7
Pernambuco	164,9	280,3	-115,4	179,9	204,9	-24,9	100,8	107,3	-6,6
Piauí	88,7	140,8	-52,1	119,6	114,0	5,7	74,8	104,8	-30,0
Rio de Janeiro	319,7	274,2	45,5	166,0	255,7	-89,6	141,5	165,5	-24,1
Rio Grande do Norte	77,9	71,3	6,6	73,5	37,3	36,2	60,2	37,0	23,1
Rio Grande do Sul	113,4	152,9	-39,5	116,6	146,4	-29,7	90,6	104,0	-13,4
Rondônia	83,3	72,7	10,6	49,0	55,2	-6,2	34,2	32,2	2,0
Roraima	47,8	14,4	33,4	38,4	13,3	25,1	15,4	14,7	0,7
Santa Catarina	199,7	139,7	60,0	214,3	139,3	75,0	194,0	113,5	80,5
São Paulo	1.223,8	883,9	339,9	823,6	978,7	-155,1	535,4	588,7	-53,3
Sergipe	52,1	56,9	-4,8	45,8	43,3	2,6	37,7	36,6	1,2
Tocantins	95,4	82,5	12,9	82,3	112,0	-29,7	50,5	82,9	-32,4

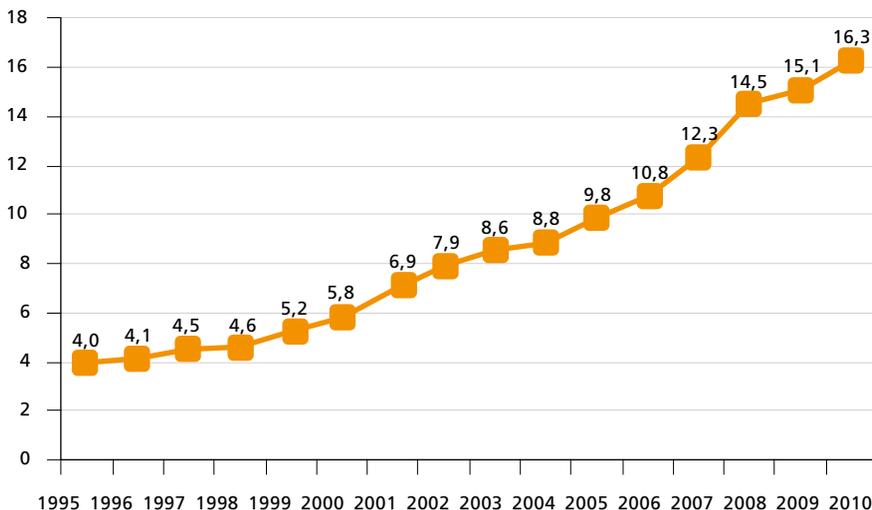
Fonte: IBGE.

Apesar do expressivo crescimento populacional, o estado de Goiás vem elevando o nível do seu PIB *per capita*. É possível verificar que o PIB *per capita* passa de um valor de 4 mil em 1995 para 16,2 mil em 2010 (gráfico 2). Nesse período, o estado passa da 14<sup>a</sup> posição para a 11<sup>a</sup> no *ranking* nacional.

GRÁFICO 2

**PIB *per capita* (1995-2010)**

(Em valores constantes de 2010, e em R\$ mil)



Fonte: IBGE.

Embora o PIB *per capita* goiano tenha apresentado ganhos em termos absolutos nas últimas décadas, em termos relativos, o seu nível se mantém abaixo do índice nacional ao longo de todo o período, no entanto, nota-se evolução. Enquanto, na década de 1990, o PIB *per capita* goiano tenha representado, na média, 73% do PIB *per capita* brasileiro, durante a década de 2000 representou, também na média, 80,9%. A relação é pior quando se compara o indicador de Goiás com o da região Centro-Oeste. Não há ano algum em que o estado supere 67% do PIB *per capita* da região. Isso ocorre devido ao efeito de superestimação que o PIB *per capita* de Brasília (R\$ 50,2 mil em 2010) gera sobre o regional, por ser muito superior ao dos demais estados da região e do país.

O processo de integração da região Centro-Oeste, que teve como principal fator a construção de Brasília, não originou apenas impactos positivos, como maior dinamismo econômico e integração econômica entre as regiões do país, mas também impactos sobre os indicadores sociais. Estes, principalmente nas áreas onde expressivo crescimento populacional foi concentrado, como a região do entorno de Brasília e a metropolitana de Goiânia, não são bons.

### 2.3 Características e evolução dos produtos setoriais

A composição setorial do PIB do estado de Goiás tem como principal gerador de renda e emprego o setor de serviços, responsável por aproximadamente 60% do produto agregado. Na sequência, em termos de importância econômica, vêm o setor industrial, responsável por cerca de 25%, e, por fim, o setor agropecuário, com 15% (tabela 3).

TABELA 3  
Participação dos setores produtivos no PIB de Goiás: anos selecionados  
(Em %)

Atividades	1995	2000	2005	2010
Agropecuária	13,87	14,01	13,36	14,1
Indústria	20,43	24,02	25,97	26,6
Indústria extrativa	1,14	1,66	0,82	1,10
Indústria de transformação	11,19	11,46	13,92	13,9
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água e esgoto	3,14	4,07	5,34	4,10
Construção civil	4,95	6,84	5,88	7,3
Serviços	65,70	61,98	60,67	59,3
Comércio	13,72	11,98	13,23	14,1
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	5,15	3,67	4,54	5,0
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	15,36	14,05	14,29	13,9
Outros serviços <sup>1</sup>	31,47	32,27	28,61	26,3
<b>PIB total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE.

Nota: <sup>1</sup> As atividades que compõem a rubrica Outros serviços são: serviços de alojamento e alimentação; transportes, armazenagem e correio; serviços prestados às famílias e associados; serviços prestados às empresas; atividades imobiliárias e aluguel; saúde e educação mercantis; e serviços domésticos.

Embora seja o setor que menos agrega valor, o setor agropecuário é a base econômica do estado. A maior parte dos insumos utilizados pelo setor industrial é proveniente da produção agrícola. Muitos dos insumos utilizados pelo setor industrial são provenientes da produção agropecuária, sendo o complexo grãos-carne o principal exemplo dessa relação.

A tabela 3 apresenta, ainda, um panorama da evolução da participação dos setores produtivos no produto agregado de Goiás. As transformações mais importantes da composição setorial nas últimas duas décadas foram os ganhos de participação da indústria no PIB. A indústria passou de 20,4% do PIB em 1995, para 26,6% em 2010. Dentro do setor industrial, a indústria de transformação e a construção civil tiveram os maiores aumentos de participação entre 1995 e 2010, com ganhos de 2,71% e 2,35%, respectivamente.

Em seguida serão analisadas separadamente a formação e evolução de cada setor produtivo goiano.

### 2.3.1 Agropecuária

Historicamente, Goiás teve como importante atividade a agropecuária, com participações significativas na produção nacional. Apesar de, atualmente, ser o que menos agrega valor ao PIB, pode-se afirmar que o setor é uma das bases econômicas e produtivas do estado, uma vez que grande parte dos insumos utilizados pelo setor agroindustrial goiano é proveniente da produção agrícola.

Até meados da década de 1970, predominaram no setor agropecuário goiano as relações de trabalho familiar, com baixa penetração de progresso técnico. Isso ocorreu porque a unidade de exploração agropecuária goiana havia se enraizado na agricultura de subsistência e na pecuária extensiva (Estevam, 2004). As atividades que produziam excedentes para o comércio interno até esse período foram as de produção de arroz, feijão e bovinos, mesmo assim, sem constituição dos elos das suas respectivas cadeias produtivas e, portanto, apresentando baixa produtividade do trabalho.

O início do processo de modernização agropecuária em Goiás teve seu ponto inaugural a partir de meados da década de 1970, com as políticas desenhadas pelo Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro), em 1975, pelo Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, em 1979, e pelo Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecet), em 1985. Esses programas tiveram por objetivo difundir pacotes tecnológicos para os produtores rurais incrementarem a produtividade do trabalho. Essa modernização agrícola pela qual Goiás passou foi fundamental para o incremento do PIB e para criar as condições para o desenvolvimento do setor industrial por meio das agroindústrias.<sup>1</sup>

A participação do poder público, tanto em nível federal como estadual, foi primordial para a mudança na estrutura e nas atividades agropecuárias de Goiás, pois proporcionou os instrumentos de crédito para investimento, custeio, comercialização e assistência técnica necessários para a implementação das inovações físico-química, biológica e mecânicas indispensáveis para os produtores rurais expandirem a produção agropecuária (Pires e Ramos, 2009).

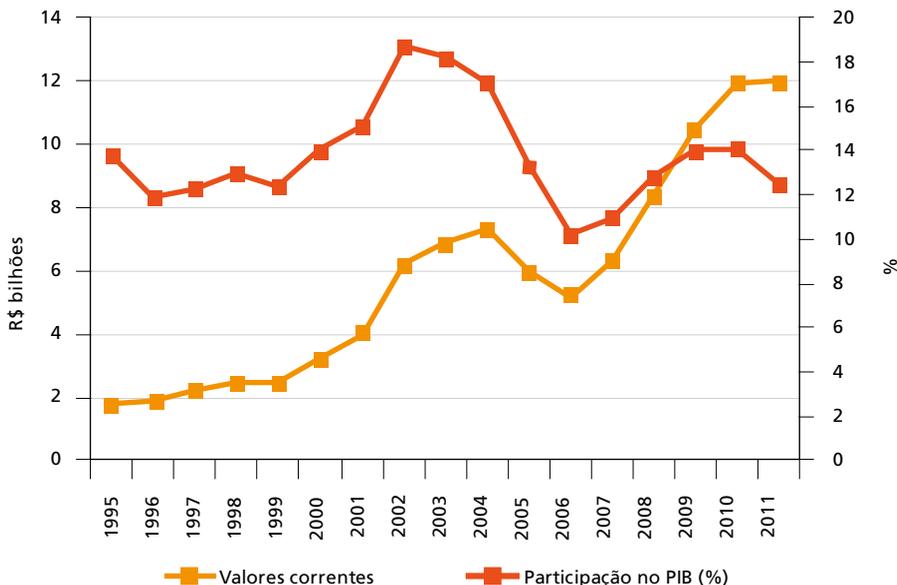
Assim, as políticas públicas foram fundamentais para o desenvolvimento do estado e contribuíram para que a participação da agricultura no PIB de Goiás permanecesse estável, em torno de 14% nas últimas duas décadas. O valor adicionado elevou-se de R\$ 1,9 bilhão para R\$ 12 bilhões (gráfico 3).

---

1. Essa modernização, no entanto, foi um processo socialmente excludente. Ao ser direcionado a empreendimentos de médio e grande porte, deixou à deriva os pequenos produtores, que até a época constituíam a maior parte da população goiana. Esses trabalhadores rurais, impossibilitados de se adaptarem a essa nova dimensão econômica, foram "expulsos" do campo e migraram para os centros urbanos, promovendo, de acordo com Estevam (2004), um espantoso êxodo rural.

GRÁFICO 3

Valor adicionado e participação do setor agropecuário no PIB de Goiás (1995-2011)



Fonte: IBGE/Segplan/IMB.

O estado destaca-se, ainda, na produção de culturas temporárias como soja, milho, sorgo, algodão e na de cana-de-açúcar. Em relação aos alimentos que constituem a cesta básica, a produção de destaque é a de feijão. Na pecuária, o estado tem destaque nacional na criação de bovinos e vem crescendo significativamente a de aves e suínos (tabela 4) desde a vinda da Perdigão S.A. em 2001, hoje BRF – Brasil Foods S.A.

TABELA 4

Produção agropecuária de Goiás no contexto nacional (2000 e 2010)

Produto	2000			2010		
	Produção	Participação (%)	Ranking	Produção	Participação (%)	Ranking
Total de grãos (t)	8.704.841	9,93	4ª	13.312.250	8,75	4ª
Sorgo (t)	287.502	36,27	1ª	611.665	39,92	1ª
Soja (t)	4.092.934	12,47	4ª	7.252.926	10,55	4ª
Milho (t)	3.659.475	11,32	4ª	4.707.013	8,50	5ª
Feijão (t)	200.415	6,56	6ª	288.816	9,14	4ª
Cana-de-açúcar (t)	10.162.959	3,12	6ª	48.000.163	6,69	4ª
Algodão herbáceo (t)	254.476	12,68	2ª	180.404	6,12	3ª
Rebanho bovino (cab)	18.399.222	10,83	4ª	21.347.881	10,19	4ª
Leite (mil litros)	2.193.799	11,10	2ª	3.193.731	10,40	4ª
Abate de bovinos (cab)	2.046.046	11,98	3ª	2.612.313	8,92	4ª
Suíno (cab)	1.174.360	3,72	10ª	2.046.727	5,25	6ª
Aves (cab)	26.444.415	3,12	7ª	55.156.362	4,41	6ª

Fonte: IBGE/Segplan/IMB.

Obs.: (t) significa que a variável está em tonelada; e (cab), em cabeças.

A dinâmica da produção agropecuária estadual tem se alterado recentemente a favor de culturas com maior potencial exportador e com maiores encadeamentos com a agroindústria. No começo da década de 1990, os dez principais produtos em área colhida representavam 98,58% da área total no estado de Goiás, considerando-se as lavouras temporária e permanente (IBGE).<sup>2</sup> A área desse sistema de produção (os dez principais produtos) era concentrada na produção de soja, milho, cana-de-açúcar, feijão e arroz (tabela 5).

TABELA 5  
Participação percentual da área colhida dos dez principais produtos em relação à área total (1992, 2001 e 2010)

Produtos	1992	2001	2010
Soja	36,00	48,43	53,62
Milho	35,46	28,39	20,63
Cana-de-açúcar	4,14	4,43	11,61
Sorgo	0,21	4,55	6,62
Feijão	7,01	4,24	2,55
Arroz	14,45	5,13	2,27
Algodão	1,84	3,55	1,32
Mandioca	0,61	0,57	0,55
Tomate	0,23	0,35	0,38
Trigo	0,04	0,35	0,44

Fonte: IBGE.

Apesar desse sistema de produção ter se alterado pouco, houve modificações significativas na representatividade de cada produto.

Nota-se que, em 1992, os principais produtos em área colhida eram: soja (36,00%), milho (35,46%), arroz (14,45%), feijão (7,01%) e cana-de-açúcar (4,14%). Destes produtos, apenas a soja e a cana-de-açúcar ganharam percentual de área colhida nas décadas de 1990 e 2000. Isso revela que a dinâmica da agricultura no estado tem se alterado a favor de *commodities* com maior potencial exportador e com maiores encadeamentos com a agroindústria.

A menor representatividade do milho quanto à área colhida total na década de 2000, em relação à década anterior, deve-se à substituição de sua área plantada na safra de verão pela soja, deslocando sua produção para a safrinha.<sup>3</sup>

2. Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra): Produção Agrícola Municipal. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?e=c&p=PA&z=t&o=11>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

3. O ano agrícola depende da cultura. O ano agrícola da soja, por exemplo, começa com o início da estação chuvosa. Nesse período, ocorre a "safra de verão" da soja. Na entressafra da soja, período entre uma safra e outra, ocorre o cultivo de culturas de ciclo curto, denominado "safrinha". Segundo Caldarelli (2010), a dinâmica da soja tem contribuído para a agregação de tecnologia na produção de milho, agindo como uma externalidade positiva, impulsionando sua segunda safra e substituindo, gradativamente, sua safra de verão.

O sorgo, por ser tradicionalmente produzido na safrinha, aumenta sua área com a expansão da soja, o que explica a variação positiva da representatividade de sua área colhida nas duas décadas.

Em relação à produção de alimentos tradicionais, como o arroz e o feijão, houve forte perda de participação de área colhida. Esses produtos não possuem mercado externo abrangente e nem encadeamentos significativos com agroindústrias, uma vez que são consumidos *in natura*, passando apenas por processos simples de limpeza e empacotamento.

Assim, para Goiás, a produção de grãos tem grande importância, ainda que a maior parte da sua produção seja comercializada *in natura* e o seu processamento se dê em outros estados ou países. Em Goiás, na média dos últimos anos, há algum processamento industrial em apenas 8,5% da produção de grãos.

No tocante às exportações, em média, os complexos soja e carne representam 75% das vendas do agronegócio goiano. Deste percentual, a soja em grão representa 29% e a soja beneficiada, na forma de farelo e óleo de soja, apenas 14,9% do total das vendas externas do agronegócio (Marques, 2013). Ou seja, há que se aumentar o beneficiamento dos grãos adicionando-se mais fases para agregação de valor.

Com a abundância de grãos no estado de Goiás, também se desenvolveu a criação intensiva de animais. Esse processo ocorreu em grande parte por meio da parceria entre produtores agrícolas e a agroindústria (sistema integrado de produção), com o intuito de aumentar a competitividade via redução dos custos de transação, produção e logística (Fernandes Filho e Queiroz, 2005). Nesse sentido, entre 2000 e 2010, a produção de aves e suínos obteve incrementos de 136% e 74%, respectivamente (IBGE).<sup>4</sup>

Goiás também é destaque na produção de bovinos de corte em confinamento. De acordo com a Associação Nacional dos Confinadores (Assocon, 2013), o estado possui o maior número de gado confinado do país. Essa modalidade de produção intensiva em tecnologia garante, no período da seca, quando a oferta de gado é menor, posição de importante fornecedor para o mercado bovino brasileiro.

A produção de cana-de-açúcar goiana obteve elevado crescimento na década de 2000, principalmente entre 2007 e 2011, quando se elevou 145%, tornando-se o terceiro estado em volume de produção. Essa elevada expansão da produção está relacionada à demanda cada vez maior do setor sucroalcooleiro por matéria-prima para suprir o crescente mercado de biocombustíveis, que atingiu um marco importante em abril de 2008, quando a venda de etanol (hidratado

---

4. Sidra: Pesquisa Pecuária Municipal. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pecua/default.asp?z=t&o=24&i=P>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

e anidro) superou a de gasolina.<sup>5</sup> Cabe observar que os incentivos fiscais dados pelo estado de Goiás contribuíram em muito para a expansão do setor. Todas as empresas possuem algum tipo de benefício fiscal.

Em resumo, notam-se alguns rearranjos na área colhida do estado desde a década de 1990, tendo predominância a soja, produto com fortes encadeamentos com a agroindústria e com a crescente demanda internacional. Em períodos mais recentes, a produção de cana-de-açúcar tem ganhado participação na área de cultivo do estado, e a sua acelerada expansão tem gerado discussões sobre a competição por terras no estado. Não há consenso sobre os impactos diretos e indiretos causados pelo rearranjo do uso do solo no estado de Goiás, mas as consequências socioeconômicas e ambientais dessas culturas precisam ser mais bem pesquisadas.

### 2.3.2 Indústria

Enquanto importantes estados da Federação sofrem a perda da participação do setor industrial no PIB, denominado processo de desindustrialização, a indústria de Goiás apresentou tendência oposta, obtendo crescimento sustentado na última década. Os principais fatores que contribuíram para o desenvolvimento do setor foram o crescimento do sistema agroalimentar, impulsionado principalmente pelo complexo agroindustrial da soja, e o surgimento de novas atividades industriais.

As taxas de crescimento do setor industrial chegaram a registrar 13,7% ao ano (a.a.) e configuraram uma mudança de patamar em termos de produto industrial. O valor adicionado da indústria goiana passou de R\$ 3,2 bilhões em 1995 para R\$ 6,4 bilhões em 2001, e daí para R\$ 22,5 bilhões em 2010 (gráfico 4).

Analisando a participação da indústria, em comparação aos demais setores da economia goiana, reafirma-se o aumento da importância do setor industrial, cuja elevação foi de 6,2 pontos percentuais (p.p.) na participação no PIB estadual, partindo de 20,4% em 1995 para 26,6% em 2010 (gráfico 4).

A expansão do setor industrial em Goiás é recente, e sua consolidação ainda está acontecendo. O ponto de partida ocorreu na segunda metade da década de 1980, quando houve a implantação da agroindústria esmagadora e processadora de grãos. Nesse período houve o deslocamento para Goiás de grandes conglomerados industriais, especialmente do complexo agroindustrial.

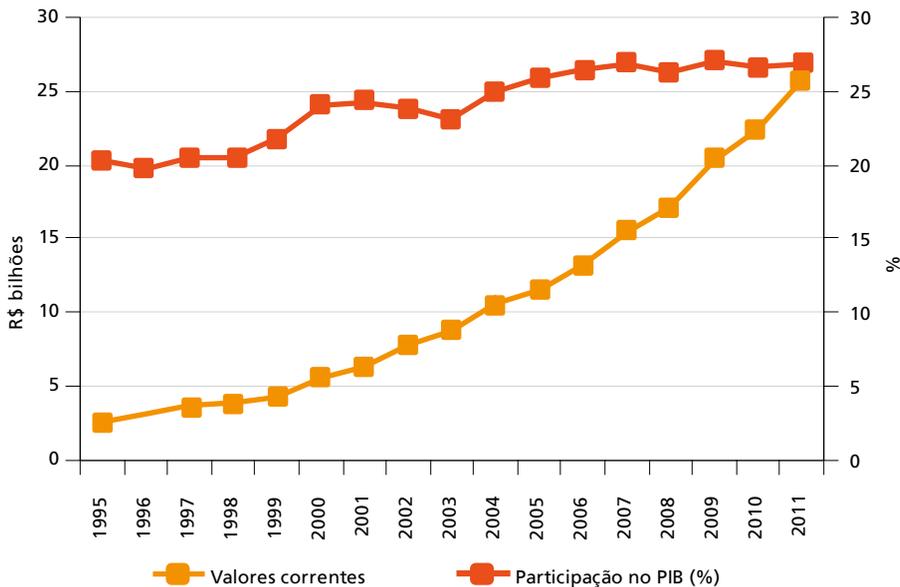
A consolidação dos avanços obtidos pela modernização da agricultura a partir da década de 1960 criou as condições para o desenvolvimento do setor industrial. A proximidade da agroindústria com as regiões produtoras de grãos trouxe vantagens competitivas de localização às empresas, ao diminuir os custos

---

5 .União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica). A indústria da cana-de-açúcar: etanol, açúcar e bioeletricidade. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/download.php?idSecao=17&id=25497159>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

de movimentação de carga associados à operação industrial entre a fábrica e a área de produção (Castro e Fonseca, 1995).

GRÁFICO 4

**Valor adicionado e participação do setor industrial no PIB de Goiás (1995-2010)**

Fonte: IBGE/Segplan/IMB.

Conjuntamente ao processo de expansão dos grandes conglomerados agroindustriais de esmagamento e processamento de grãos, principalmente soja, houve a integração desse segmento com o segmento industrial de processamento de carne. Essa integração ocorreu porque a soja é a base de nutrição de aves, suínos e bovinos.

(...) verifica-se, na segunda metade dos anos 80, um deslocamento de grandes conglomerados industriais que para lá transfere fábricas de beneficiamento de grãos e atividades integradas de criação e abate de animais. A região Centro-Oeste caracterizou-se, assim, nos anos 80, por ser um polo de atração de capitais do Centro-Sul, especialmente, das empresas líderes do complexo agroindustrial, que tenderam a ocupar posições estratégicas (Castro e Fonseca, 1995).

Por meio da análise desagregada da indústria em subsetores, nota-se que a indústria de transformação e a construção civil foram os subsetores de maior destaque em termos de crescimento nas últimas duas décadas (tabela 6).

**TABELA 6**  
**Participação percentual do setor e subsetores da indústria no PIB de Goiás (1995-2010)**

Atividade econômica	1995	1998	2001	2004	2007	2010
Indústria	20,43	20,61	24,38	24,98	26,97	26,6
Indústria extrativa	1,14	0,94	1,18	1,03	1,73	1,1
Indústria de transformação	11,19	10,6	11,25	12,3	13,57	13,9
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água e esgoto e limpeza urbana	3,14	3,35	5,29	6,15	5,29	4,1
Construção civil	4,95	5,72	6,66	5,5	6,38	7,3

Fonte: IBGE/Segplan/IMB.

O subsetor construção civil goiano segue a mesma tendência nacional de crescimento e redução do alto *deficit* habitacional. Esse crescimento é explicado principalmente pelo aumento da renda dos trabalhadores e do crédito imobiliário. O setor apresentou crescimento de 2,35 p.p. em relação à participação no PIB estadual entre 1995 e 2010.

A indústria de transformação foi o setor de maior crescimento no período. Enquanto estados importantes da região Centro-Sul perdem participação da indústria de transformação no PIB por meio do processo de desindustrialização, Goiás elevou a participação desse subsetor no PIB de 11,2% em 1995 para 13,9% em 2010, sendo que em 2009 representou 15,28% do PIB, maior valor da série.

Como um todo, o aumento da participação da indústria de transformação no PIB do estado ocorreu majoritariamente entre 2000 e 2010.

Embora a maior parcela do produto industrial esteja comprometida com o setor agroindustrial, principalmente com a produção de alimentos (tabela 7), houve a criação e expansão de novas atividades industriais em Goiás durante as décadas de 1990 e 2000. As principais atividades que se desenvolveram dentro desse processo de diversificação da indústria foram as indústrias extrativa, química, farmacêutica, automobilística e de produção de etanol.

**TABELA 7**  
**Valor de transformação industrial: participação percentual de atividades industriais selecionadas no valor de transformação industrial total de Goiás (1996-2010)**  
 (Em R\$ bilhões)

Atividade econômica	1996		2000		2005		2010	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Indústria extrativa mineral	0,34	3,8	0,48	4,8	0,45	3,3	1,26	5,0
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	2,72	59,6	3,22	61,5	5,28	59,4	7,50	52,9
Produção de etanol	0,36	3,9	0,12	1,7	0,40	2,2	1,66	6,3
Fabricação de produtos químicos	0,68	7,2	0,72	9,6	1,17	10,9	1,48	8,4
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	0,02	0,2	0,03	0,3	0,47	5,0	1,61	7,8

Fonte: IBGE.

Obs.: A série do valor de transformação industrial foi atualizada para valores de 2010, por meio do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI).

A importância do agronegócio na indústria goiana pode ser dimensionada pela fabricação de produtos alimentícios, que representa cerca de 60% do valor de transformação industrial, embora no último quinquênio tenha-se observado uma sensível redução de sua participação na produção total. Entre os diversos investimentos na fabricação de alimentos, destaca-se a Perdigão Agroindustrial (hoje Brasil Foods), que começou a operar em Rio Verde em 2001.

Em relação à indústria extrativa, houve fortes investimentos de empresas como a canadense Yamana Gold, em Pilar de Goiás, Alto Horizonte, Crixás e Guarinos; o Grupo Anglo American, em Barro Alto, Catalão, Ouvidor e Niquelândia; e o Grupo Votorantim, em Niquelândia. Esse complexo mineral coloca o estado como destaque nacional na produção de vários minérios, na primeira colocação na produção de níquel, vermiculita, amianto e cobre; e na segunda posição em ouro, nióbio e fosfato (Segplan/IMB, 2013a).

A atividade industrial que engloba a produção de etanol foi responsável por 6,3% do valor de transformação industrial de Goiás em 2010. Fomentada pelo vertiginoso crescimento da produção de cana-de-açúcar no estado, mais que dobrou entre a safra 2007-2008 e 2010-2011. O estado tornou-se o segundo maior produtor de etanol, o terceiro de cana-de-açúcar e o quinto de açúcar, com 13,3%, 9,4% e 5% da produção nacional, respectivamente (Segplan/IMB, 2013b). Esse alto crescimento da produção de etanol é resultado da política pública de incentivo ao consumo do produto na frota nacional de veículos leves, a qual é composta na maior parte de veículos *flex fuel*.

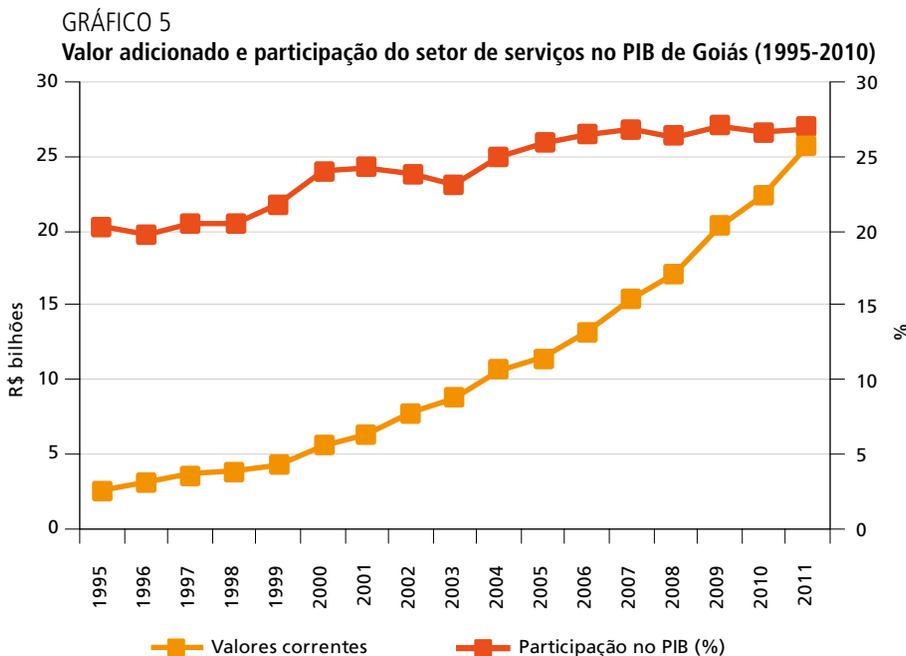
A produção de veículos automotores foi a atividade cuja participação no valor de transformação industrial mais cresceu nas duas últimas décadas, alcançando 7,8%. Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea, 2013), em 2010 o estado de Goiás era o sétimo maior estado produtor. Os principais investimentos no período foram as montadoras de veículos Hyundai em Anápolis, a John Deere e a Mitsubishi em Catalão e, mais recentemente, a Suzuki em Itumbiara (Segplan/IMB, 2013a).

A fabricação de produtos químicos detém parte importante da produção industrial goiana. Cerca de 16% do produto de transformação industrial é proveniente do setor. No ramo farmacêutico, destaca-se o polo de Anápolis, com quinze empresas de médio e grande porte.

Os principais fomentadores desse processo de expansão e diversificação do setor industrial foram os programas de incentivo fiscal implementados pelo governo estadual nas últimas duas décadas: primeiramente o Fomentar (1984-1999) e posteriormente o Produzir (2000-atual).

### 2.3.3 Serviços

O setor de serviços é o maior gerador de renda do estado de Goiás, responsável por aproximadamente 60% do PIB. Apesar de ter sofrido uma diminuição da sua participação relativa no PIB total nas últimas décadas, de 65,7% em 1995 para 59,3% em 2010, em termos absolutos, foi o setor que obteve maior crescimento em todo o período. O valor adicionado elevou-se de R\$ 8,5 bilhões em 1995 para R\$ 44,5 bilhões em 2010 (gráfico 5).



Fonte: IBGE/Segplan/IMB.

A preponderância do setor de serviços em relação aos demais é consequência do forte êxodo rural que o processo de modernização agrícola logrou a partir da década de 1970.

O êxodo rural em Goiás foi espantoso na década de 1980 e sua urbanização, embora em ritmo mais acelerado, refletiu a tendência constatada no país. A redistribuição urbano/rural foi mais intensa no estado em função da adoção de formas capitalistas de produção na agricultura, da valorização das terras, da apropriação fundiária especulativa e ainda tendo em vista a legislação que instituiu direitos trabalhistas para os antigos colonos, levando fazendeiros a preferir “expulsá-los” – por falta de condições econômicas – do que obedecer às normas legais (Estevam, 2004).

A diminuição dos residentes do campo e o aumento da população urbana foram características marcantes da evolução demográfica recente. Esse efeito pode ser verificado pela estrutura de ocupação e emprego nas últimas décadas do século XX. Em 1970, 60,4% da população economicamente ativa (PEA) de Goiás estava circunscrita às atividades agropecuárias; em 1980, esse percentual decresceu para 39,2%; por fim, desde a década de 1990, permanece em torno de 10%. A partir de então, a estrutura de ocupação foi se alterando gradualmente, em detrimento do setor agrícola e em favor dos setores industrial e, sobretudo, de serviços.

De acordo com Estevam (2004), diferentemente de São Paulo, onde a urbanização ocorreu devido ao processo de industrialização, em Goiás, surgiu basicamente em função do processo de modernização da agricultura. Dessa forma, pode-se afirmar que tamanha importância do setor de serviços no PIB não é decorrente de um crescimento sustentado, baseado em inovação e pesquisa, mas reflexo de uma política econômica excludente de modernização da agricultura, que “expulsou” a maior parte da população do campo para as cidades. A menor parcela dessa população excluída foi empregada pelo setor industrial, pois, durante o êxodo rural, a indústria era ainda incipiente. A maior parte dessa população, portanto, adaptou-se ao trabalho no setor de serviços.

Apesar da importância do êxodo rural para o processo de urbanização e crescimento do setor de serviços no estado, o predomínio atual desse setor entre os demais setores produtivos não envolve o êxodo rural como principal fator explicativo, porém, relaciona-se com o próprio desenvolvimento dos setores agropecuário e industrial que demandam, por relações complementares, uma grande quantidade de serviços, entre eles, o comércio e o setor financeiro. Outros fatores que contribuem para o crescimento do setor de serviços são o alto fluxo migratório, conforme mostrado na tabela 2, bem como o aumento da renda da população na última década. Em relação ao primeiro fator citado, a cidade de Goiânia em particular, de acordo com o City Mayor, centro de estudos internacional dedicado a temas urbanos, é a 101ª cidade do mundo com maior crescimento populacional e a 14ª da América Latina.

Entre os segmentos do setor de serviços, o mais importante economicamente é o subsetor do comércio. É possível constatar que o comércio tem ampliado sua importância ao longo das últimas décadas (tabela 8). Em 1995, registrou 13,7% do produto agregado; em 2010, a proporção era de 14,1%. Em razão da localização estratégica do estado, as facilidades do comércio foram logo exploradas. Com a construção da capital federal e de importantes eixos rodoviários, o comércio atacadista e varejista ganhou destaque nacional, solapando em volume de vendas o até então principal entreposto de escoamento comercial, o Triângulo Mineiro. Conforme analisam Romanatto *et al.* (2011), Goiás tornou-se o principal eixo para o escoamento de mercadorias para o Norte e o Nordeste do país.

TABELA 8  
Participação percentual do setor e subsetores de serviços no PIB de Goiás (1995-2010)

Atividade	1995	2000	2005	2010
Serviços	65,7	62,0	60,7	59,3
Comércio	13,7	12,0	13,2	14,1
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	5,15	3,67	4,54	5,0
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	15,4	14,1	14,3	13,9
Demais serviços	31,5	32,3	28,6	26,3

Fonte: IBGE.

Em termos de logística econômica, no eixo Goiânia-Anápolis-Brasília encontra-se o principal centro de distribuição interna de mercadorias do país. Se for traçado um círculo com um raio de 1 mil quilômetros de Goiânia, em qualquer direção, obtém-se contato com os maiores polos produtivos brasileiros. No raio sul, localiza-se Curitiba, município de maior PIB da região Sul. A sudeste, São Paulo e Rio de Janeiro, que concentram praticamente a metade da produção industrial do país. A sudoeste, localiza-se a região de Campo Grande; e a oeste, Cuiabá, pertencentes a estados com expressivo crescimento do agronegócio. A leste, a região de Salvador e seus polos petroquímicos. A nordeste, o litoral de Recife e Fortaleza. E, no extremo norte, localizam-se a região de Belém e o polo industrial de Manaus.

Atualmente, a maior parte da produção de Goiás é escoada pelo transporte rodoviário, principalmente pelas rodovias federais, que apresentam um maior volume de ramificações inter-regionais. O estado conta também com uma ligação ferroviária para a região Sudeste do país, por meio de uma conexão com a ferrovia Centro-Atlântica, que, no seu percurso total, liga Goiás aos portos de Angra dos Reis e Santos. O maior volume de cargas da ferrovia concentra-se nos transportes de soja, farelo, calcário e derivados de petróleo.

Em termos de infraestrutura hidroviária, o estado conta com o porto de São Simão, que faz parte da hidrovia Paranaíba-Tietê-Paraná, que possui 2.400 km de vias navegáveis e interliga Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná e São Paulo. É considerada a hidrovia do Mercado Comum do Sul (Mercosul). As mercadorias vão de São Simão até Pederneiras ou Anhembí, em São Paulo, em barcas, das quais os produtos seguem por modal ferroviário ou rodoviário até o porto de Santos. O complexo de São Simão possui capacidade de armazenagem total, somando todos os terminais, de 2.506 milhões de toneladas/ano.

Espera-se que, nos próximos anos, com a conclusão da ferrovia Norte-Sul e do aeroporto de cargas de Anápolis, Goiás dê um salto na questão da logística econômica, tornando-se uma espécie de *hub* nacional, isto é, uma região de integração de diversas modalidades de transporte logístico. É inquestionável a

importância da conclusão dessa infraestrutura de transportes para que o estado alcance maior desenvolvimento.

Além de ser o principal setor em termos de agregação de valor e de geração de emprego em Goiás, o terciário possui ainda franco potencial para se desenvolver, principalmente no setor de transporte. Esse potencial deve-se à localização estratégica do estado no território nacional.

#### **2.4 Regiões dinâmicas e decadentes em Goiás**

A população do estado de Goiás é desigualmente distribuída pelo território. A metade sul<sup>6</sup> detém 77,2% da população do estado, restando apenas 22,8% para a metade norte. Os dez maiores municípios, entre os 246 do estado, detêm 50,6% da população e se concentram em apenas quatro das dezesseis microrregiões do território.

Dessa forma, apenas os municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Trindade, pertencentes à microrregião de Goiânia, representam, respectivamente, 21,7%, 7,6% e 1,7% da população, isto é, 31% da população total do estado. Já a microrregião do Entorno de Brasília, com Luziânia (2,9%), Águas Lindas de Goiás (2,7%), Valparaíso de Goiás (2,2%), Formosa (1,7%) e Novo Gama (1,6%), representa 11% do total da população estadual. Por último, os municípios de Anápolis e Rio Verde têm participação de 5,6% e 2,9%, respectivamente.

Os dados da evolução demográfica das microrregiões do estado, registrados a partir da década de 1980 (tabela 9), revelam que o processo de urbanização foi desigual entre as distintas microrregiões. A do Entorno de Brasília foi a que mais aumentou sua população em termos relativos nos últimos trinta anos (saldo líquido de 9,2%), saltando de 8,3% em 1980 para 17,5% da população total do estado em 2010. A microrregião de Goiânia (saldo líquido de 7,6%), passou de 27,7% para 35,3%. Por fim, o pequeno ganho de 0,2% da região sudoeste manteve sua população praticamente estável. Todas as demais microrregiões perderam participação populacional.

Dividindo-se o estado em metade sul e metade norte, nota-se que a segunda perdeu 3,9% de sua população para a primeira. Isto é, o contingente populacional da metade sul, além de ser maior, obteve ganhos em termos populacionais em relação à metade norte. Os mapas com a divisão de Goiás em metades norte e sul e as microrregiões classificadas pelo IBGE podem ser visualizados nos anexos A e B.

---

6. Essas metades foram divididas na altura de 16º graus ao sul da linha do Equador. Municípios com sede acima dessa linha formam a metade norte e os abaixo, a metade sul. Assim, neste trabalho, quando se mencionar metade sul ou metade norte estar-se-á usando esse critério (anexo B).

TABELA 9

**Goiás: distribuição/participação da população total, por microrregiões, na metade sul e na metade norte**

Microrregiões	1980	1991	2000	2002	2004	2006	2008	2010	Diferença 2010-1980
Anápolis	11,2	10,0	9,3	9,2	9,0	8,9	9,1	9,0	-2,2
Anicuns	3,3	2,5	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	-1,4
Aragarças	1,5	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	-0,6
Catalão	2,9	2,6	2,4	2,3	2,3	2,2	2,4	2,5	-0,4
Ceres	6,1	5,2	4,2	4,1	3,9	3,8	3,8	3,9	-2,2
Chapada dos Veadeiros	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	-0,2
Entorno de Brasília	8,3	11,8	16,3	17,0	18,0	18,6	17,2	17,5	9,2
Goiânia	27,7	31,6	33,9	34,2	34,7	35,0	35,7	35,3	7,6
Iporá	2,1	1,6	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	-1,1
Meia Ponte	7,5	6,6	6,3	6,2	6,1	6,1	6,0	6,0	-1,4
Pires do Rio	2,2	1,9	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	-0,7
Porangatu	6,4	6,0	4,5	4,3	4,0	3,8	3,9	3,9	-2,5
Quirinópolis	2,8	2,2	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	-0,9
Rio Vermelho	2,8	2,2	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	-1,3
São Miguel do Araguaia	2,0	1,8	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,3	-0,7
Sudoeste de Goiás	7,2	7,1	6,9	6,8	6,8	6,7	7,1	7,4	0,2
Vale do Rio dos Bois	2,6	2,2	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	-0,7
Vão do Paranã	2,2	2,1	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	-0,4
Metade norte	26,7	25,2	24,1	24,0	23,7	23,6	22,6	22,8	-3,9
Metade sul	73,3	74,8	75,9	76,0	76,3	76,4	77,4	77,2	3,9
<b>Total geral</b>	<b>100</b>								

Fonte: IBGE.

É evidente que a conformação populacional é influenciada pelo grau de dinamismo econômico de cada microrregião. Por isso, as microrregiões de Goiânia e do sudoeste goiano, que possuem maiores taxas de crescimento econômico, são também as que possuem maior contingente demográfico. Uma exceção deve ser feita em relação ao Entorno de Brasília. Apesar de ser a microrregião de maior crescimento populacional, não é dinâmica em termos econômicos, pois a maior parte dessa população trabalha em Brasília, contribuindo para o crescimento econômico dessa cidade.

A configuração espacial das atividades econômicas no estado de Goiás assim como a distribuição da população se encontram desigualmente distribuídas. O setor industrial e o agronegócio moderno, setores de maiores níveis de produtividade, estão concentrados predominantemente na metade sul do estado, que, de maneira geral, detém os melhores indicadores de emprego, renda, desenvolvimento humano, saúde e educação. Os dez maiores municípios<sup>7</sup> em população, pertencentes à metade

7. Os dez maiores são, em ordem: Goiânia (25,0%), Anápolis (9,5%), Aparecida de Goiânia (5,4%), Rio Verde (5,0%), Catalão (4,3%), Senador Canedo (3,1%), Itumbiara (2,5%), Luziânia (2,4%), Jataí (2,3%) e São Simão (1,5%).

sul, produzem 61% do PIB do estado. Já a metade norte, além de concentrar os piores indicadores, tem a economia estagnada, ligada, predominantemente, à agropecuária de baixa produtividade e dependente da assistência do poder público.

As diferenças em termos econômicos entre a metade sul e a metade norte são extremamente altas e essa tendência de desigualdade mantém-se inalterada ao longo das últimas duas décadas. A média de participação no PIB da metade norte é de 14,2% contra 85,8% da metade sul. A distribuição do PIB é bastante desigual também entre as microrregiões. As microrregiões de Goiânia, Anápolis e sudoeste concentravam, em 2009, 36,2%, 11,7% e 11,3% da renda, respectivamente, ou seja, 59,2% do total do produto gerado em Goiás. Apesar de a microrregião de Goiânia ter perdido participação nos últimos anos, ainda possui uma concentração considerável no total.

De resto, apresentam participação apenas mediana no PIB a microrregião do Entorno de Brasília (8,6%), a do Meia Ponte (7,3%) e a de Catalão (5,9%). As microrregiões de Aragarças, Iporá e Chapada dos Veadeiros são as que menos detêm participação na geração de renda. Nos apêndices A e B encontram-se as tabelas com a distribuição do PIB e do PIB *per capita*, divididos por metade norte e metade sul e por microrregiões.

O PIB *per capita* da metade sul é aproximadamente o dobro da metade norte, e essa tendência perpetua-se ao longo do tempo. Analisando o mesmo indicador pelas microrregiões, verifica-se que a configuração é também muito heterogênea e as que já possuíam maior geração de renda intensificaram-na, como as microrregiões de Anápolis, Meia Ponte, Catalão e do sudoeste, por exemplo.

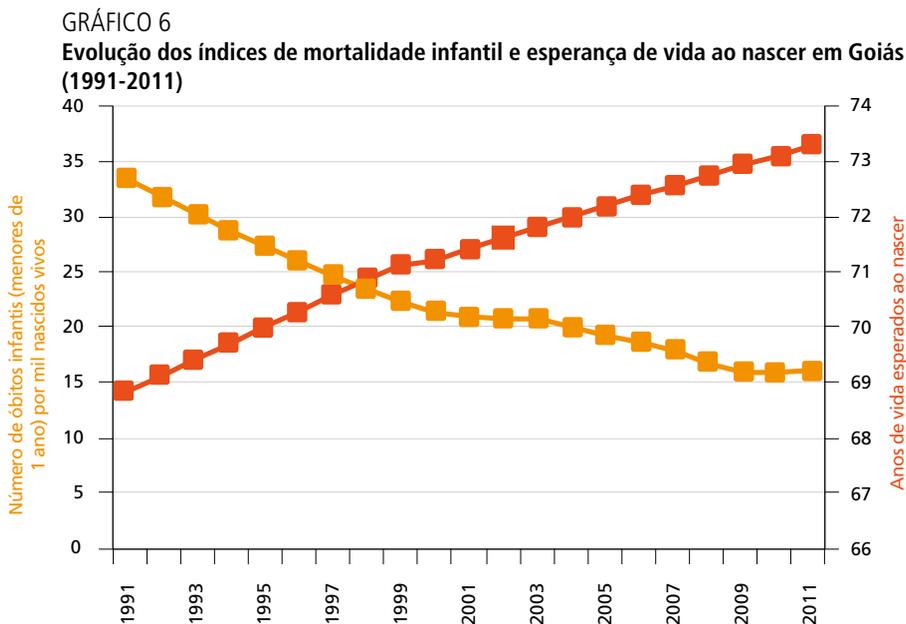
Em termos de PIB, a microrregião do Entorno de Brasília está na quarta posição na média histórica, mas, em termos de PIB *per capita*, é a 16ª, ou seja, a antepenúltima entre as microrregiões. Nota-se que a microrregião é destaque por apresentar 15,7% da população do estado, mas apenas 8,6% do PIB. Dessa forma, a participação da população é o dobro da produção econômica.

A partir dos dados mencionados é possível afirmar que as desigualdades econômicas entre as regiões são muito elevadas. Um dado básico para verificar essas diferenças é o fato de 60% do PIB estarem concentrados em dez dos 246 municípios do estado. Essa conformação econômica desigual é também resultado da intervenção estatal que, ao longo das últimas décadas, privilegiou o grande capital que, por sua vez, concentra-se em apenas algumas regiões da metade sul do estado (Castro e Fonseca, 1995; Estevam, 2004). Para garantir melhor distribuição espacial da renda gerada, deve-se adotar uma política que priorize a criação de pequenas indústrias e agroindústrias nas áreas urbanas de todo o território, pois, como ficou demonstrado por Cano (1997), são os pequenos empreendimentos que respondem pela maioria absoluta dos postos de trabalho e da produção.

### 3 DIMENSÃO SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO

#### 3.1 Condições de vida

Os indicadores de mortalidade infantil e de esperança de vida apresentaram progresso em Goiás no período recente (gráfico 6). A esperança de vida ao nascer em Goiás saltou de 68,8 para 73,3 anos entre 1991 e 2011, segundo o IBGE. Apesar da melhora, o estado é o 11º no *ranking* entre os estados brasileiros.



Fonte: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datusus) e IBGE.

Segundo o Ministério da Saúde (MS), a taxa de mortalidade infantil apresentou redução entre 1991 e 2012, caindo de 24,4 para 16,1 óbitos infantis (menores de 1 ano) por mil nascidos vivos. Essa redução está certamente associada a medidas de caráter preventivo, como o atendimento às gestantes e as campanhas de vacinação. Todavia, o estado ainda está distante da taxa aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS) de dez óbitos por mil nascimentos. Também para a mortalidade infantil, Goiás apresenta a nona menor taxa nacional sendo ela decrescente no período.

A relação médico/habitante também apresentou evolução ao longo das últimas décadas. Em 1990, segundo dados do MS, havia em Goiás 0,85 médico para cada mil habitantes. Em 2010, esta razão aumentou para 1,4. A meta do governo federal é que haja 2,5 médicos para cada mil habitantes no país até 2020, contudo, não há estudos científicos que comprovem que esta taxa seja a ideal. Segundo a OMS, o

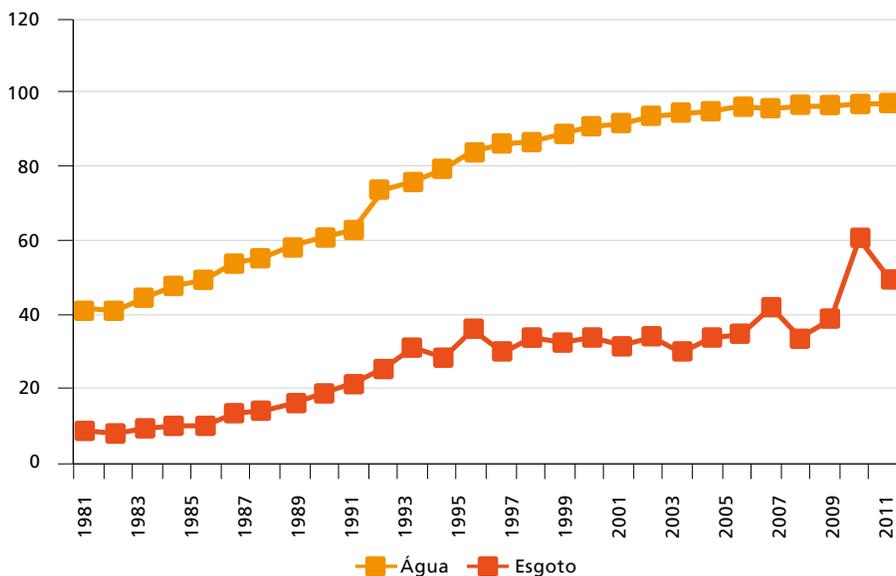
número pode variar conforme o país. De qualquer forma, Goiás está muito abaixo da meta estabelecida pelo governo federal.

O número de leitos hospitalares públicos e privados, vinculados ou não ao Sistema Único de Saúde (SUS), por mil habitantes, apresentou retrocesso. Em 1990, havia em Goiás 5,53 leitos por mil habitantes, segundo a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS). Em 2010, o número de leitos caiu para 3,1 por mil habitantes.

A questão do saneamento no estado de Goiás é algo que ainda merece atenção por parte das autoridades. A utilização de rede de água evoluiu a partir da década de 1990, porém o mesmo não aconteceu com a oferta de rede de esgoto, cujo nível de instalação verificado nos anos 2000 é praticamente o mesmo da década de 1990. Segundo os dados do Ipea, em 1981, 41,9% das pessoas residentes possuíam acesso à água tratada e 9,2% possuíam instalação adequada de rede de esgoto. Em 2012, quase a totalidade das pessoas tinha acesso à água tratada, 98,7%, porém o acesso à rede de esgoto evoluiu muito pouco, só atingindo 50,8% da população em 2012 (gráfico 7).

GRÁFICO 7

**Evolução do número de pessoas que vivem em domicílios particulares permanentes atendidas com água potável e rede de esgoto em Goiás (1990-2012)**  
(Em %)



Fonte: Ipeadata.

Também os dados do Censo de 2010 mostram que o quadro do saneamento básico em Goiás exige grande atenção e elevados investimentos. No abastecimento de água, 79%

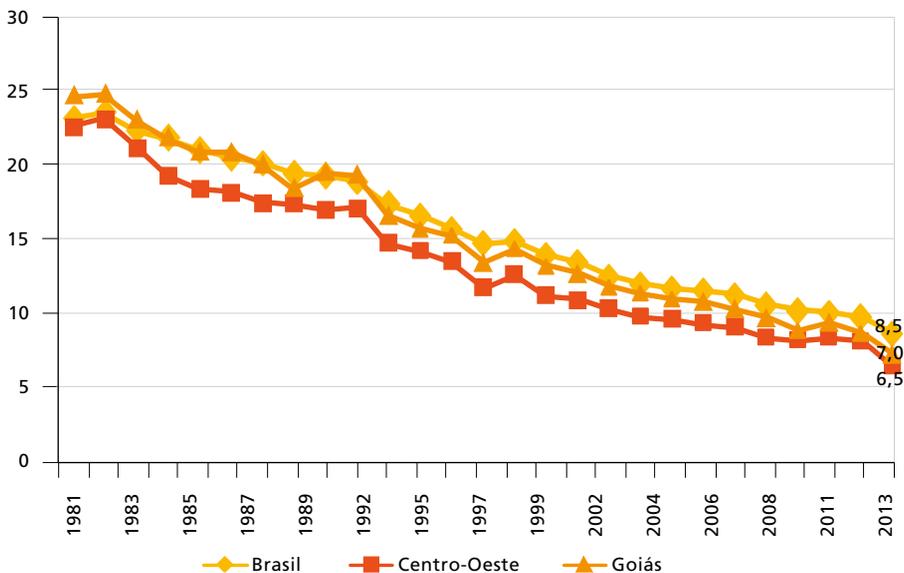
dos domicílios goianos estão ligados à rede geral de distribuição de água tratada, sendo que os demais domicílios possuem outra forma de abastecimento. A média brasileira é de 82%.

Goiás é o nono estado com maior porcentagem de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes com acesso à água tratada. Por outro lado, está na 22ª posição no *ranking* dos estados com acesso à rede de esgoto, ficando à frente apenas de Alagoas, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Mato Grosso.

A taxa de analfabetismo no Brasil entre 1981 e 2013 apresentou declínio, caindo de 22,89% para 8,5%, tendência que se repetiu na região Centro-Oeste e no estado de Goiás. A taxa no Centro-Oeste caiu de 22,39% para 6,5% e em Goiás, a taxa de 1981 era de 24,41% e em 2013 foi para 8,5% (gráfico 8).

GRÁFICO 8

**Evolução da taxa de analfabetismo no Brasil, no Centro-Oeste e em Goiás (1981-2013)**  
(Em %)



Fonte: Ipeadata.

Ainda de acordo com o Censo Demográfico 2010 do IBGE, em Goiás, 7,15% da população urbana com idade igual ou superior a 15 anos não estava alfabetizada. Na zona rural, este percentual é ainda maior, 15,46%. Do total de pessoas do país com 15 anos ou mais de idade não alfabetizadas, 2,6% residem em Goiás, sendo que esse quantitativo representa mais de 47% de todos os analfabetos do Centro-Oeste, ou seja, são 362.884 pessoas sem alfabetização, sendo que a maioria (81,18%) residente na área urbana (294.585 pessoas).

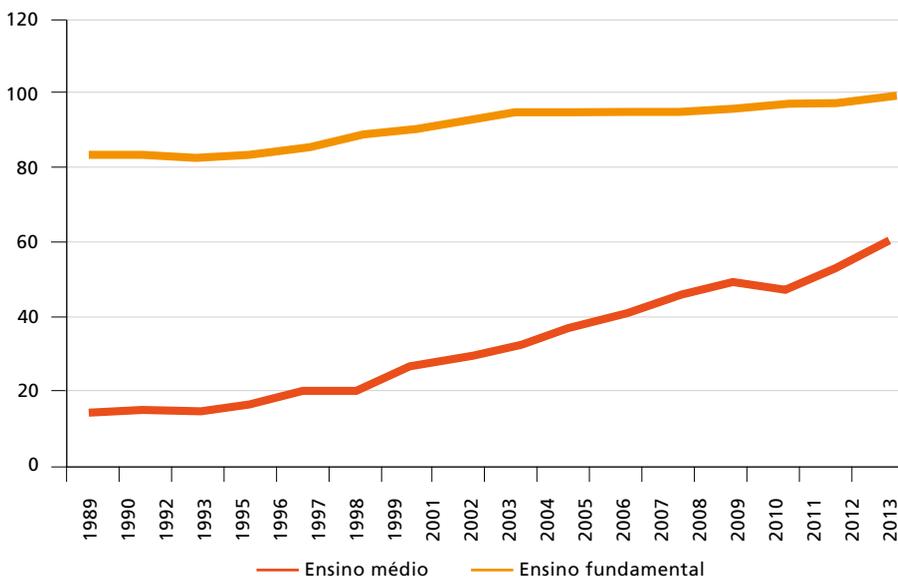
Pode-se afirmar que o principal legado da década de 1990 em termos educacionais para o estado de Goiás foi a universalização do ensino fundamental, alcançando uma taxa de frequência escolar de aproximadamente 98% em 2013 (gráfico 9), sem revelar significativas disparidades sob as óticas regional, de localização, gênero, cor e renda. De acordo com Castro (2009), a taxa residual de crianças e jovens que não frequentam a escola está relacionada aos que não aprendem ou que aprendem lentamente, repetem de ano e acabam abandonando a escola. Os fatores que contribuem para as dificuldades desses alunos estão relacionados com a qualidade do ensino, as condições de acesso e permanência, a gestão das escolas e, sobretudo, as desigualdades sociais entre os alunos.

Também, no gráfico 9, observa-se uma significativa elevação na taxa de frequência do ensino médio, partindo de um patamar de menos de 20% em 1989, alcançando aproximadamente 84% em 2013. A universalização do ensino médio é o novo desafio da educação básica. É nessa modalidade de ensino que se encontram as maiores taxas de evasão escolar.

GRÁFICO 9

Goiás: taxa de frequência no ensino fundamental e médio (1989-2013)

(Em %)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep).

Notas: <sup>1</sup> Frequência escolar no ensino fundamental: razão entre o número de pessoas de 7 a 14 anos de idade que frequentam a escola e o total de pessoas nesta faixa etária.

<sup>2</sup> Frequência escolar no ensino médio: razão entre o número de pessoas de 15 a 17 anos de idade que frequentam a escola e o total de pessoas nesta faixa etária.

Quanto à quantidade de alunos matriculados em Goiás (apêndice C), pode-se afirmar que a diminuição das matrículas do ensino fundamental (7 a 14

anos) no último quinquênio da década de 2000 está relacionada ao processo de envelhecimento da população goiana. A população de Goiás entre 0 e 14 anos diminuiu ao longo da última década em detrimento das faixas etárias mais elevadas. Logo, mesmo que as matrículas tenham diminuído, a universalização do ensino fundamental está consolidada, como se pode observar pela taxa de frequência (gráfico 9).

O processo de envelhecimento da população, entretanto, não pode ser utilizado para explicar a baixa quantidade de matrículas no ensino infantil. De acordo com o Censo de 2000 e 2010, havia 482 mil e 438 mil crianças na faixa etária de 0 a 4 anos para 87 mil e 112 mil vagas no ensino infantil, respectivamente. Portanto, existe um elevado *deficit* de vagas nessa modalidade de ensino. Apesar da duplicação das vagas desse módulo de ensino entre 1990 e 2010, é necessária a quadruplicação para o atendimento de todas as crianças do estado.

A série de dados para matrículas no ensino profissional em nível médio é disponibilizada somente a partir de 2002, no entanto, o número de matrículas elevou-se de 7.477 em 2002 para 20.008 matrículas em 2013. Esse aumento é explicado pelo esforço do governo federal na ampliação das escolas técnicas, agora denominadas institutos federais. Até 2002, eram duas escolas técnicas em todo o estado, situadas em Goiânia e Jataí. Ao final de 2014, já são 25 câmpus espalhados pelo estado. Além do aumento quantitativo das vagas, uma melhor distribuição das mesmas pelo estado. Outra melhoria a ser destacada é o fato de as escolas técnicas, ao se tornarem institutos federais, passarem, também, a ser ofertadoras de educação técnica de nível superior.

O ensino superior no estado de Goiás teve crescimento de aproximadamente 60% no número de matrículas ao longo da década de 1990, passando de 35.351 matrículas em 1991 para 57.634 em 1999. Ao longo da década de 2000, o crescimento foi ainda mais vigoroso. Em 2000, foram feitas 72.769 matrículas; e em 2013, 201.515.

A ampliação do ensino de nível superior no estado ocorreu nos âmbitos: municipal, estadual, federal e privado. Na esfera estadual houve um amplo crescimento após a criação da Universidade Estadual de Goiás (UEG) em 1999. A UEG foi criada com o objetivo de ampliar e interiorizar o ensino superior público no estado. Nesse aspecto, pode-se concluir que foi bem-sucedida, pois em 1999 foram efetuadas aproximadamente 9 mil matrículas e, em 2013, pouco mais de 17 mil, além de estar atualmente distribuída em 48 municípios goianos. A Universidade Federal de Goiás (UFG), por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) conseguiu quase duplicar o seu número de matrículas em menos de uma década. Em 1999 foram realizadas 11.713 matrículas e, em 2013, 29.351. Contudo, o responsável pelo maior crescimento do número de vagas no ensino superior foi a iniciativa privada, responsável pelo aumento de mais de 125 mil matrículas ao longo das duas

décadas, partindo de 18.697 em 1999 para aproximadamente 143 mil matrículas em 2013. O fomentador do aumento da oferta de número de vagas no ensino superior privado foi o governo federal, por meio de programas de financiamento da educação, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

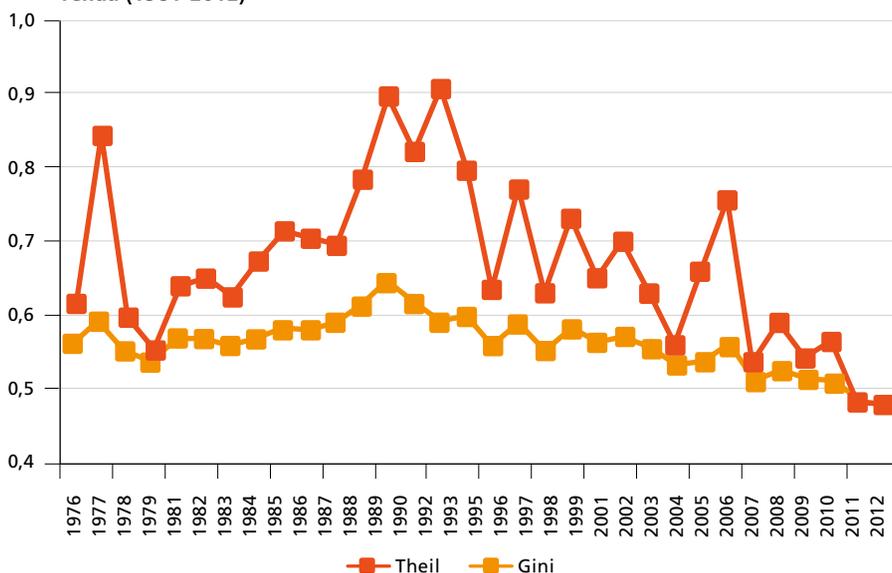
Observou-se uma evolução nos indicadores sociais do estado de Goiás nas últimas duas décadas. Os indicadores de esperança de vida, mortalidade infantil, saúde e educação apresentaram melhorias significativas no período. A única exceção é o indicador de saneamento básico, no que se refere ao acesso à rede de esgoto, que apresentou pouca evolução.

### 3.2 Desigualdade de rendimentos: evolução e perspectiva

Os indicadores de desigualdade da renda em Goiás apresentaram dois comportamentos nas últimas décadas. Primeiramente, na década de 1980, um movimento de concentração da renda. De um valor de 0,56 em 1981, o índice de Gini chegou ao pico de 0,64 em 1989. O índice de Theil-T também exibe um processo de concentração, porém, ainda mais elevado. De um valor de 0,64 em 1981, alcançou o pico de 0,91 em 1992 (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Goiás: evolução do coeficiente de Gini e do índice de Theil-T de desigualdade de renda (1981-2012)



Fonte: Ipeadata.

De uma maneira geral, a desigualdade de renda apresenta diminuição desde os anos 1990. Os índices de Gini e Theil-T apresentaram, em 2012, os menores

valores de toda a série histórica, ambos registrando 0,48. A partir de meados da década de 1990, ocorreu a reversão do movimento de concentração de renda e uma certa estabilização no seu patamar na década de 2000. Nesses períodos, o índice de Gini oscilou de 0,54 para 0,48; e o de Theil-T, de 0,64 para 0,48.

Segundo os dados da Pnad, a parcela de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza<sup>8</sup> caiu de 12,6%, em proporção ao total de domicílios, em 1981, para 2,3%, em 2013, apresentando redução de 109.592 domicílios para 48.337.<sup>9</sup>

A proporção de domicílios pobres, com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza,<sup>10</sup> aqui considerada como sendo o dobro da linha da extrema pobreza, também apresentou redução ao longo dos anos. Em 1981, 34,87% dos domicílios viviam com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha da pobreza; em 2013, o percentual foi reduzido para 5,17%.

Em 1981, havia 673.130 pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza, representando uma taxa de 16,84% da população. Em 2013, o número caiu para 136.673 pessoas, o que representa 2,2% da população. A quantidade de pessoas pobres também apresentou redução, caindo de 1.673.098 pessoas em 1981 para 406.492 em 2013. Essa queda significou uma redução de aproximadamente 75% na taxa de pobreza do estado.

Apesar da queda dos índices de Gini e Theil e da diminuição na proporção de pobres e extremamente pobres, a distribuição de renda não coloca o estado de Goiás em situação confortável.

A desigualdade de renda goiana permanece elevada. Em 2012, a parte da renda total apropriada pela parcela da população 1% mais rica era maior que a renda apropriada pelos 40% mais pobres. Enquanto a parcela 1% mais rica possuía 12,2% da renda total, os 40% da população mais pobre possuíam 11,47%. Já os 10% mais ricos se apropriavam de 38,56% da renda, enquanto os 50% mais pobres apenas 19,54% (gráfico 11). Contudo, nota-se que as parcelas mais pobres tiveram aumento na participação da renda em detrimento dos mais ricos.

Ao se analisar a renda *per capita* dos segmentos mais ricos e mais pobres da população também se nota o elevado grau de desigualdade da população goiana. Segundo dados do Ipea, enquanto a renda domiciliar *per capita* da população,

8. Domicílios com renda *per capita* inferior ao valor estimado de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da OMS.

9. Em 2009, a linha de extrema pobreza estimada para Goiás era de renda média *per capita* de R\$ 83,54 em zona urbana e de R\$ 73,35 em área rural.

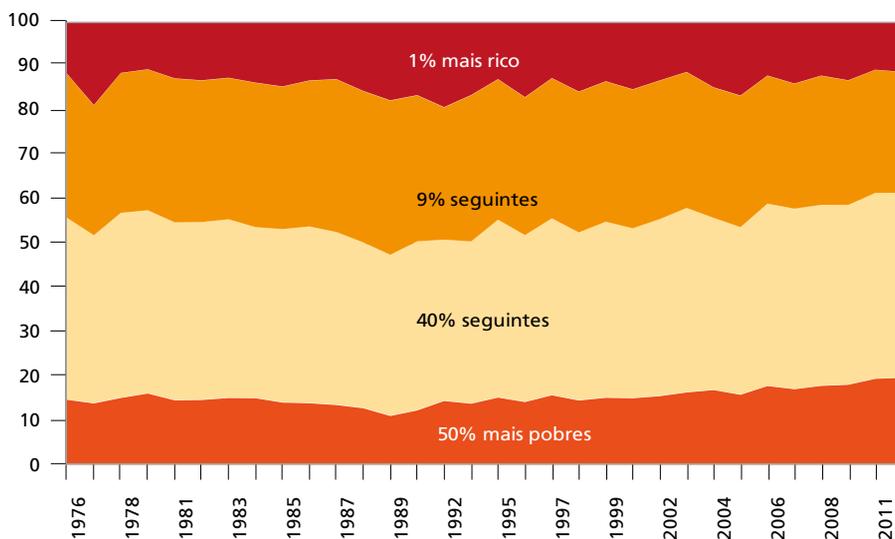
10. Em 2009, a linha de pobreza estimada para Goiás era de R\$ 167,07 para a renda média *per capita* em zona urbana e de R\$ 146,70 na área rural.

de modo geral, era de R\$ 1.083,19<sup>11</sup> em 2013, o 1% da população mais rica possuía uma renda domiciliar *per capita* média de R\$ 12.013,7. Por sua vez, a parcela da população pobre<sup>12</sup> apresentava uma renda *per capita* de R\$ 123,89, e a população extremamente pobre tinha uma renda *per capita* de somente R\$ 29,64. Portanto, apesar de ocorrer uma pequena melhora na distribuição da renda no estado, as disparidades ainda são elevadas.

GRÁFICO 11

**Goiás: evolução da distribuição de renda (1981-2012)**

(Em %)



Fonte: Ipeadata.

Elaboração dos autores.

Assim, apesar da queda na proporção de pobres e extremamente pobres, a distribuição de renda para a população se apresenta ainda extremamente concentrada, revelando que a situação histórica de concentração melhorou, mas ainda não apresentou mudança significativa nos últimos trinta anos.

11. Renda média *per capita* com valores reais aos preços vigentes na realização da última edição da pesquisa, atualizados conforme o deflator para rendimentos da Pnad apresentado pelo Ipeadata.

12. Segundo o Ipea, razão entre o somatório da renda *per capita* de todos os indivíduos considerados pobres e o número total desses indivíduos. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pnad/IBGE.

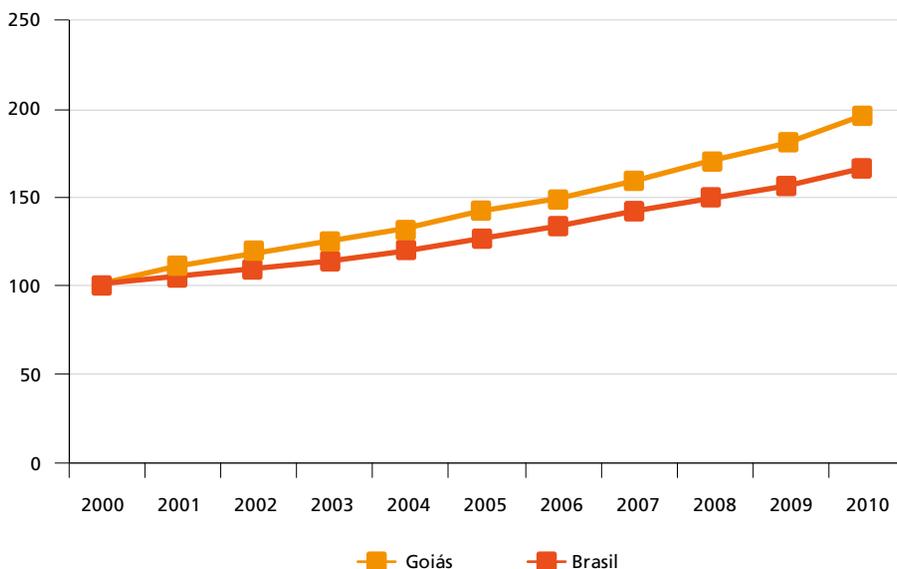
### 3.3 Mercado de trabalho

No mercado de trabalho, o aumento do grau de formalização da economia goiana está contribuindo para melhor divisão funcional da renda no estado nos últimos anos. As remunerações do trabalho, de acordo com IMB (2012), representaram 36,4% do PIB pela ótica da renda.<sup>13</sup> Para se ter uma ideia da evolução do emprego formal em Goiás, o gráfico 12 apresenta uma comparação com o Brasil, ao longo da década de 2000.

GRÁFICO 12

#### Evolução do emprego formal em Goiás e no Brasil (2000-2010)

(Índice: ano-base = 2000 = 100)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE).

Em termos setoriais, apesar de o setor industrial ter avançado em participação na economia estadual, não houve variação na distribuição dos empregos na economia goiana (tabela 10). Desde 1996, não houve alterações significativas quanto à participação dos grandes setores na absorção de mão de obra. Dos empregos gerados em Goiás entre 1996 e 2011, em média, os serviços absorveram 30,5%; o comércio absorveu 22,5%; a indústria de transformação, 21%; a construção civil, 14%; e a agropecuária, 10%. A participação da indústria na economia cresceu na última década, no entanto, não houve alteração da participação do emprego no setor, um indicativo de que os investimentos feitos foram intensivos em capital.

13. Conforme a tabela de recursos e usos de Goiás para 2008, as remunerações representam 36,4% do PIB pela ótica da renda, sendo 29,7% para salários e 6,7% para contribuições sociais.

TABELA 10

**Goiás: distribuição setorial dos empregos – anos selecionados**  
(Em %)

Setor (IBGE)	1996	2000	2005	2010	2011	Média 1996-2011
Indústria extrativa mineral	0,52	0,38	0,49	0,40	0,41	0,44
Indústria de transformação	21,24	20,14	22,26	21,78	20,80	21,24
Serviços industriais de utilidade pública	0,74	0,33	0,38	0,36	0,18	0,40
Construção civil	15,16	12,77	11,70	15,54	15,82	14,20
Comércio	20,97	22,67	24,37	22,32	22,60	22,59
Serviços	35,80	30,58	28,27	28,16	29,49	30,46
Administração pública	0,53	0,13	0,06	0,17	0,16	0,21
Agropecuária	4,39	12,79	12,47	11,28	10,54	10,29
<b>Total de empregos</b>	420.19	553.166	728.744	1.213.400	1.349.945	-

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE.  
Elaboração dos autores.

Acompanhando a urbanização e a produção extremamente concentradas, a geração de empregos, conseqüentemente, também se concentra em alguns municípios ou microrregiões do estado (tabela 11). As microrregiões de Goiânia, Anápolis, e a sudoeste são responsáveis por 70% da admissão de mão de obra; 57,6% do PIB; e 51,7% da população.

Muito embora a microrregião de Goiânia venha perdendo marginalmente participação no PIB e na geração de empregos, é ainda responsável, em média, pela admissão de mais da metade (52,2%) dos trabalhadores do estado. No entanto, em termos de participação no PIB do estado, Goiânia representa apenas 37,5%. Logo, observa-se uma proporção maior na geração de emprego que a de participação na produção. Isso ocorre devido à predominância do setor de serviços, que gera grande quantidade de postos de trabalho com baixa remuneração. Reforçando essa situação, o comércio também apresenta grande absorção de mão de obra, igualmente com baixa remuneração.

Na metade norte, são admitidos, em média, 14,2% dos trabalhadores, contra 85,8% na metade sul. Novamente os dados revelam forte correlação entre as variáveis analisadas até aqui, isto é, grande concentração na geração de emprego na metade sul, reforçando a concentração nas variáveis PIB e população.

Apesar do aumento generalizado da formalização, o mercado de trabalho em Goiás se concentra em três das dezoito microrregiões do estado. Dessa forma, a desigualdade de remuneração se faz notável, com a maioria da renda gerada se restringindo às microrregiões de Goiânia, Anápolis e sudoeste, principalmente nos municípios de Goiânia, Anápolis e Rio Verde.

TABELA 11

**Goiás: distribuição dos empregados admitidos nas microrregiões, na metade norte e na metade sul (1998 e 2010)**

Microrregiões	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	Média	Participação média do PIB 1999-2009 (%)
Anápolis	8,0	9,1	8,2	8,2	8,6	9,1	9,0	9,2	8,6	8,9
Anicuns	0,9	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4	1,5
Aragarças	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6
Catalão	1,4	1,8	3,0	3,2	2,9	3,6	3,2	2,8	2,7	5,5
Ceres	3,2	3,4	3,6	3,8	4,2	4,7	4,1	4,2	3,9	2,7
Chapada dos Veadeiros	0,1	1,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,7
Entorno de Brasília	5,2	5,6	6,4	6,5	6,6	6,2	7,0	7,4	6,4	8,5
Goiânia	63,2	56,7	54,2	50,0	50,1	46,7	48,3	49,3	52,2	37,5
Iporá	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7
Meia Ponte	5,3	5,5	6,3	6,9	6,4	7,1	6,9	6,7	6,5	7,9
Pires do Rio	0,8	0,9	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,6
Porangatu	1,6	1,3	1,9	1,9	1,7	2,0	2,2	2,5	1,9	3,8
Quirinópolis	0,9	0,8	0,8	1,3	1,5	2,1	2,2	1,8	1,3	3,3
Rio Vermelho	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	1,2
São Miguel do Araguaia	0,4	0,7	0,5	1,0	1,0	0,6	0,6	0,5	0,7	1,3
Sudoeste de Goiás	6,8	8,3	8,9	9,3	9,3	11,0	10,1	9,5	9,2	11,2
Vale do Rio dos Bois	1,1	1,9	2,0	3,8	3,3	3,0	2,4	2,1	2,4	2,6
Vão do Paranã	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,8
Metade norte	8,1	9,5	9,5	10,4	10,7	10,8	10,9	11,4	10,1	14,2
Metade sul	91,9	90,5	90,5	89,6	89,3	89,2	89,1	88,6	89,9	85,8
<b>Total geral</b>	<b>100,0</b>	<b>8,6</b>	-							

Fonte: Caged/MTE.

#### 4 CONCLUSÕES: DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de modernização agrícola na década de 1970 e o posterior desenvolvimento do setor agroindustrial na década de 1980 representaram uma nova página para o desenvolvimento do estado de Goiás. A expansão dessas atividades criou amplas possibilidades para o atendimento das exportações e a consolidação de elos da cadeia industrial do estado, impulsionando a atividade econômica que permanecia estagnada por décadas.

Apesar da suposta “vocação natural” do estado para a agricultura, o papel interventor do setor público, tanto federal como estadual, foi vital para o processo de modernização da agricultura e desenvolvimento do setor agroindustrial. Os trabalhos de Estevam (2004), Pires e Ramos (2009) e Castro e Fonseca (1995) mostram com

detalhes como o setor público foi essencial para estruturação dessas atividades no território goiano. As culturas priorizadas foram, principalmente, a soja, o milho e, mais recentemente, a cana-de-açúcar. Essas culturas foram selecionadas devido ao seu maior potencial exportador e maior encadeamento com a indústria.

A partir da década de 1990, houve maior diversificação do setor industrial, por meio do crescimento de atividades dos setores de fabricação de produtos químicos, farmacêuticos, veículos automotores e produção de etanol. Um fator responsável pela atração desse capital foram os programas de incentivos fiscais estaduais implementados a partir da década de 1980. No entanto, apesar de esses investimentos apresentarem expansão desejável em termos de agregação de valor, ainda estão longe de representar um processo de mudança estrutural da economia goiana, que permanece com certa dependência do setor agrícola. O setor de fabricação de produtos alimentares, por sua vez, ainda representa cerca de 55% do valor de transformação industrial do estado.

O dinamismo econômico provocado por todos esses processos resultou numa redistribuição da população no território, concentrada, por meio de um intenso êxodo rural, em poucas localidades. As novas formas de produção adotadas, intensivas em capital, foram as principais responsáveis pela mudança da população do campo para a cidade. As cidades que receberam a maior parte desses migrantes do campo foram a capital, Goiânia, as cidades do Entorno de Brasília – como Luziânia e Formosa –, e as cidades próximas às regiões que desenvolveram o agronegócio como Rio Verde, Jataí, Cristalina e Catalão.

Os indicadores que medem as condições de vida da população apresentaram desempenho positivo nas últimas duas décadas. Houve queda expressiva do número de pobres e extremamente pobres. Os indicadores de esperança de vida, mortalidade infantil, saúde e educação apresentaram melhorias significativas. Entre os indicadores analisados, o único que não apresentou evolução desejável foi o de acesso à rede de esgoto sanitário.

A estratégia de desenvolvimento adotada pelo estado de Goiás ao longo das últimas décadas foi baseada, fundamentalmente, no estímulo à atração de empreendimentos industriais, concentrando esforços, basicamente, na dotação de infraestrutura física requerida pelas plantas industriais e na oferta de reduções tributárias por meio dos incentivos fiscais. Essa estratégia mostrou-se eficiente para a alavancagem do crescimento econômico de Goiás e da melhoria de alguns indicadores sociais, porém, de acordo com as evidências apresentadas, esse modelo tem dado limitada contribuição para o desenvolvimento homogêneo do território e mostra-se incapaz de melhorar a distribuição funcional da renda.

O PIB de Goiás permanece concentrado em apenas dez municípios, todos localizados na metade sul do estado. O modelo de incentivos fiscais não conseguiu

promover a distribuição mais equilibrada da produção no território goiano, muito embora tenha sido fundamental para a mudança do perfil econômico do estado.

O modelo de desenvolvimento baseado na atração de empreendimentos industriais não se mostrou eficaz para a redução da desigualdade de renda, que é historicamente concentrada. A participação dos salários na renda agregada permaneceu baixa, pois cerca de 60% da população possuem rendimento igual ou inferior a dois salários mínimos.

As limitações dessa estratégia de desenvolvimento estadual, fundada em atração industrial, por meio de incentivos fiscais, estão ficando cada vez mais evidentes, tornando necessário que a política pública crie condições para a implementação de um modelo de desenvolvimento de competitividade estadual, que esteja pautado em promover a inovação e incentivar empreendedores a explorar ativos endógenos da região. Incentivos a criação de parques tecnológicos, consolidação de tecidos territoriais de produção de conhecimento, formação de mão de obra especializada e ampliação do componente de pesquisa e desenvolvimento (P&D) na política produtiva estadual. O principal foco dessa estratégia deveria se concentrar em promover a inovação e explorar os ativos endógenos da região. As instituições de ensino e pesquisa e a expansão do potencial do capital humano são ativos essenciais para essa estratégia de desenvolvimento (Monteiro Neto, 2013).

Apesar das limitações do modelo adotado, o estado de Goiás tornou-se, nas últimas décadas, um destacado ator da fronteira da economia brasileira, tanto pelo seu potencial agrícola, que contribuiu para o aumento das exportações, como por ser um importante centro de atração do capital industrial.

De resto, grandes obras de infraestrutura que estão em andamento no estado, como a ferrovia Norte-Sul, o aeroporto de cargas de Anápolis e as duplicações de rodovias, tanto estaduais como federais, devem dar novo fôlego para o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ANFAVEA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da indústria automobilística brasileira**. 2013. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario.html>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ARRIEL, M. F.; SOUZA, D.; ROMANATTO, E. **Dinâmica populacional de Goiás**: análise de resultados do censo demográfico 2010. Goiânia: IMB, 2011. Disponível em: <[http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/dinamica\\_populacional\\_de\\_goiias.pdf](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/dinamica_populacional_de_goiias.pdf)>.

ASSOCON – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CONFINADORES. **Levantamento sobre o sistema de produção em confinamento no Brasil**. Goiânia: Assocon, 2013. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/3261639/levantamento-sobre-confinamento-assocon-2012>>. Acesso em: 7 mar. 2013

CALDARELLI, C. E. **Fatores de influência no preço do milho no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado). Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2010.

CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, Campinas: IE/Unicamp, n. 8, jun. 1997.

CASTRO, A. C.; FONSECA, M. G. D. **A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 1995.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, 2009.

DINIZ C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2001. (Texto para Discussão, n. 159).

ESTEVAM, L. A. **O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FERNANDES FILHO, J. F.; QUEIROZ, A. M. O sistema de interação da avicultura de corte em Goiás. **Conjuntura Econômica Goiana**, Goiânia, v. 4, p. 41-45, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Tabela de recursos e usos – TRU Goiás 2008**. Goiânia: IMB, 2012. (Estudo do IMB). Disponível em: <[http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/tru\\_goiias\\_2008.pdf](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/tru_goiias_2008.pdf)>.

MARQUES, D. M. F. **Desenvolvimento de uma metodologia para mensuração da participação do agronegócio na economia: uma aplicação para o estado de Goiás**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Agronegócio da Universidade Federal de Goiás, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/3156/5/Marques,%20Dinamar%20Maria%20Ferreira.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1894).

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. Implicações do processo de modernização na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul do estado de Goiás. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Sober, 2009.

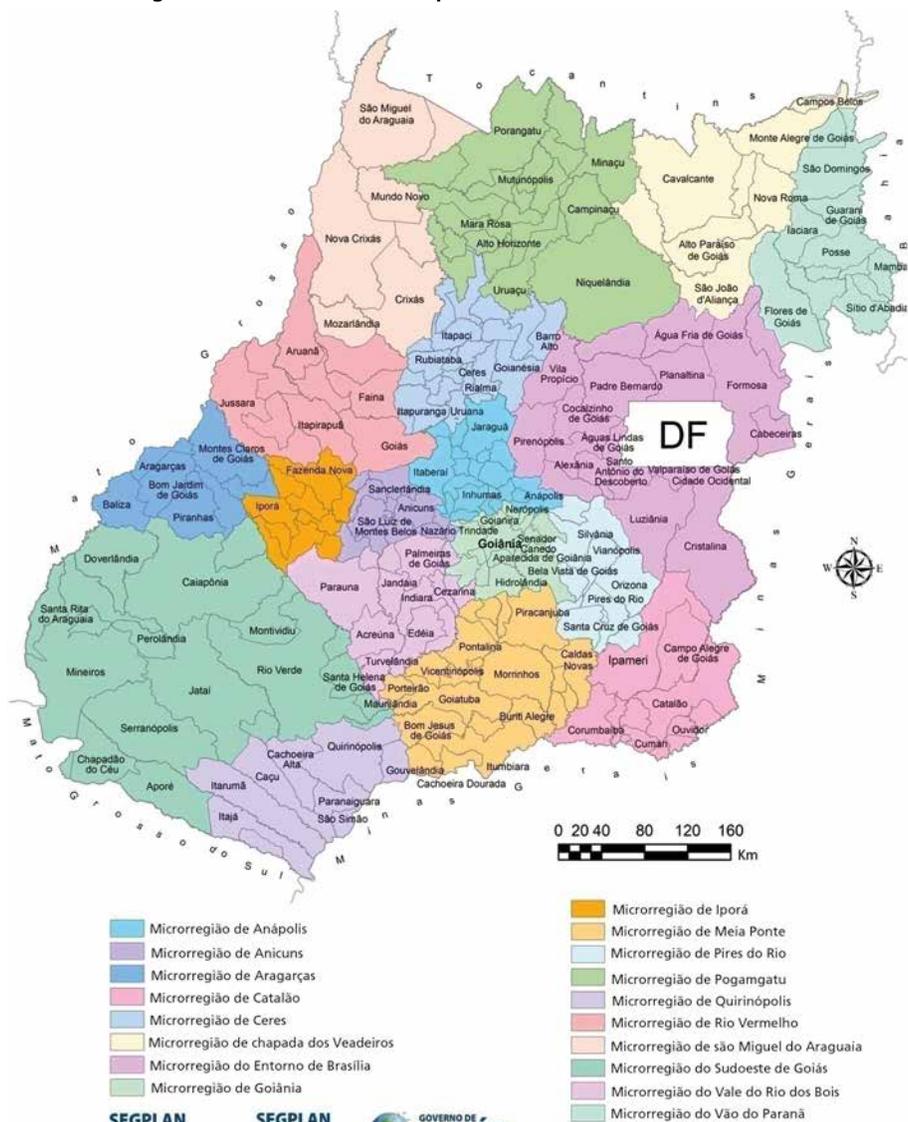
ROMANATTO, E. *et al.* **Comércio interestadual de Goiás**: uma análise para 2009. Brasília: Ipea, 2011. (Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 5).

SEGPLAN/IMB – SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE GOIÁS/INSTITUTO MAURO BORGES. **Estado de Goiás**: características socioeconômicas e tendências recentes. Goiânia, 2013a. Disponível em: <[http://www.seplan.go.gov.br/sepim/down/caracteristicas\\_socioeconomicas\\_tendencias\\_recentes.pdf](http://www.seplan.go.gov.br/sepim/down/caracteristicas_socioeconomicas_tendencias_recentes.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Estado de Goiás no contexto nacional**. Goiânia, 2013b. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/down/goiascn2013.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

## ANEXO A

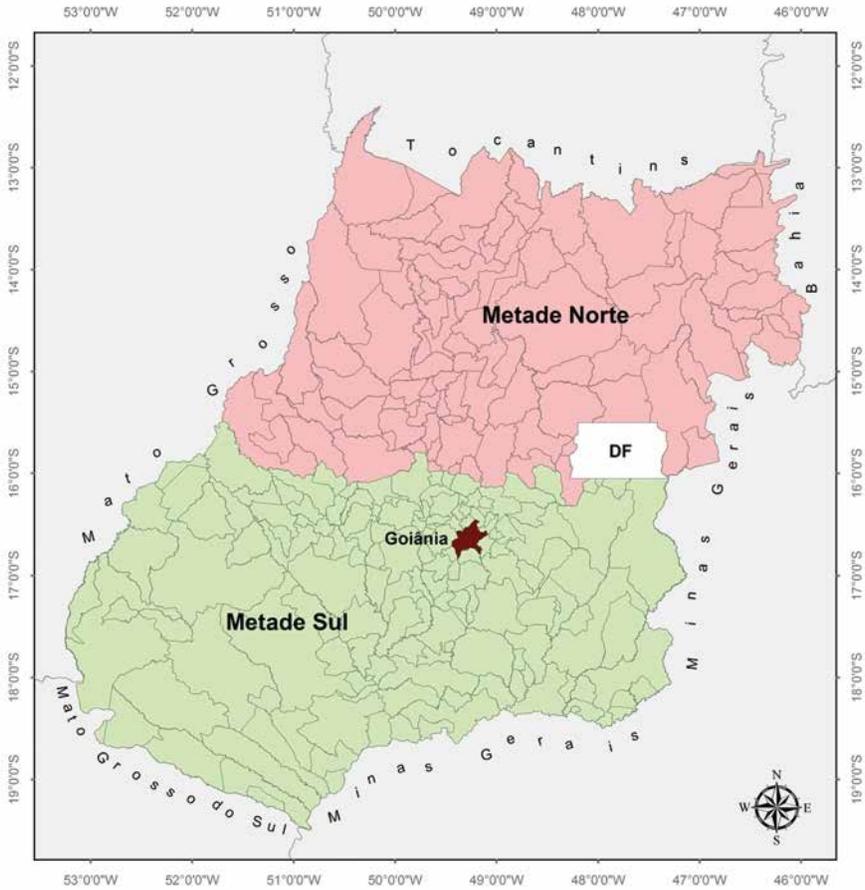
MAPA A.1  
Microrregiões de Goiás classificadas pelo IBGE.



Fonte: IBGE.

**ANEXO B**

**MAPA B.1**  
**Metade norte e metade sul de Goiás**



Datum horizontal: SIRGAS 2000  
 Datum vertical: megegrafo Imbituba, SC  
 Limites municipais do IBGE (Malha Municipal Digital de 2007)  
 Compatibilizada com a base cartográfica 1: 100.000 pela Gerência de Geoinformação SIC/SGM (2009)

**Legenda**

- Metade Norte
- Metade Sul

0 40 80 160 240 320  
 Km

Fonte: IMB/Segplan-GO.

## APÊNDICE A

TABELA A.1  
**PIB e PIB por atividade nas microrregiões e metade norte e metade sul de Goiás: anos selecionados**  
 (Em %)

Ano/Variáveis	Microrregiões																			
	Anápolis	Aragarcas	Catalão	Ceres	Chapada dos Veadeiros	Entorno de Brasília	Goiânia	Iporá	Meia Ponte	Preses do Rio	Porangatu	Quirinópolis	Rio Vermelho	São Miguel do Araguaia	Sudoeste de Goiás	Vale do Rio dos Bois	Vão do Paraíso	Metade norte	Metade sul	
	1999																			
PIB	9,0	1,5	0,6	3,9	2,6	0,5	7,9	41,1	0,7	7,6	1,5	3,7	3,2	1,2	1,1	10,6	2,6	0,7	13,4	86,6
PIB dos serviços	9,4	1,3	0,6	2,7	2,6	0,5	9,2	47,8	0,8	6,1	1,3	2,9	1,7	1,2	0,9	8,4	1,8	0,8	13,4	86,6
PIB dos serviços sobre a administração pública	9,4	1,1	0,5	2,7	2,2	0,3	7,7	52,3	0,6	5,8	1,1	2,3	1,4	1,0	0,7	8,7	1,7	0,5	10,5	89,5
PIB dos serviços de administração pública	9,4	2,1	1,1	2,9	4,2	1,2	14,2	32,6	1,3	6,9	1,8	4,8	2,4	1,8	1,6	7,4	2,3	1,7	23,0	77,0
PIB da indústria	9,0	1,7	0,3	5,1	2,2	0,3	5,4	35,4	0,4	10,9	1,2	7,0	8,8	1,0	1,2	7,5	2,1	0,4	13,9	86,1
PIB da agropecuária	4,1	2,4	1,4	6,0	4,2	0,9	8,8	3,6	1,3	11,7	3,7	3,2	3,7	2,6	2,1	30,6	8,7	0,9	18,5	81,5
	2009																			
PIB	11,7	1,4	0,5	5,9	2,4	0,6	8,6	36,2	0,6	7,3	1,6	3,4	3,1	1,0	1,2	11,3	2,3	0,8	13,4	86,6
PIB dos serviços	9,0	1,2	0,5	4,2	2,4	0,5	9,4	47,5	0,6	6,3	1,3	2,7	1,6	0,9	0,9	8,7	1,5	0,9	12,8	87,2
PIB dos serviços sobre a administração pública	9,1	1,0	0,4	4,6	2,0	0,3	7,5	50,8	0,5	6,3	1,2	2,3	1,5	0,8	0,8	9,0	1,4	0,6	10,1	89,9
PIB dos serviços de administração pública	8,5	1,8	0,9	2,6	3,8	1,1	16,0	35,4	1,0	6,5	1,6	4,1	1,9	1,5	1,4	7,9	2,0	1,8	22,4	77,6
PIB da indústria	15,8	1,3	0,2	9,0	2,0	0,8	7,5	25,8	0,3	8,1	1,0	5,4	6,4	0,6	1,4	11,7	2,4	0,3	12,9	87,1
PIB da agropecuária	4,7	2,8	1,4	6,4	4,4	1,3	11,1	3,1	1,3	12,1	4,7	3,7	4,7	2,8	2,6	24,8	6,4	1,7	22,1	77,9

(Continua)

(Continuação)	Média de 1999-2009																			
	Anápolis	Ancuns	Aragarcas	Catalão	Ceres	Chapada dos Veadeiros	Entorno de Brasília	Goiânia	Iporá	Meia Ponte	Pres do Rio	Porangatu	Quirino-polis	Rio Vermelho	São Miguel do Araguaia	Sudeste de Goiás	Vale do Rio dos Bois	Vão do Para	Metade norte	Metade sul
PIB	8,9	1,5	0,6	5,5	2,7	0,7	8,5	37,5	0,7	7,9	1,6	3,8	3,3	1,2	1,3	11,2	2,6	0,8	14,2	85,8
PIB dos serviços	8,5	1,3	0,6	4,1	2,6	0,5	9,4	46,9	0,7	6,5	1,3	2,8	1,5	1,1	1,0	8,7	1,7	0,9	13,4	86,6
PIB dos serv. sobre a administração pública	8,4	1,1	0,5	4,5	2,2	0,4	7,7	50,7	0,6	6,4	1,2	2,4	1,4	0,9	0,8	8,9	1,6	0,6	10,7	89,3
PIB dos serviços de administração pública	8,8	1,9	1,0	2,7	3,9	1,1	15,2	34,3	1,2	6,8	1,7	4,3	2,1	1,7	1,5	7,8	2,1	1,8	22,5	77,5
PIB da indústria	10,3	1,6	0,2	7,4	2,1	1,0	6,8	28,9	0,3	10,1	1,0	6,6	8,4	0,9	1,5	10,3	2,2	0,4	14,6	85,4
PIB da agropecuária	4,5	2,7	1,6	6,0	4,9	1,1	10,6	3,2	1,4	11,5	4,2	3,8	3,8	3,1	2,7	25,9	7,3	1,5	22,3	77,7
Classificação pela média	3	12	18	6	9	16	4	1	17	5	11	7	8	14	13	2	10	15	-	-
	Diferença 2009-1999																			
PIB	2,7	-0,1	-0,1	2,0	-0,2	0,2	0,8	-4,9	-0,1	-0,3	0,1	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,7	-0,3	0,1	-0,1	0,1
PIB dos serviços	-0,4	-0,2	-0,1	1,4	-0,3	0,0	0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,3	-0,3	0,1	-0,6	0,6
PIB dos serviços sobre a administração pública	-0,3	-0,1	0,0	1,9	-0,2	0,0	-0,2	-1,5	-0,1	0,4	0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,3	-0,3	0,1	-0,4	0,4
PIB dos serviços de administração pública	-1,0	-0,3	-0,2	-0,3	-0,5	0,0	1,8	2,8	-0,3	-0,4	-0,2	-0,7	-0,5	-0,3	-0,1	0,5	-0,3	0,1	-0,6	0,6
PIB da indústria	6,8	-0,4	-0,1	3,9	-0,2	0,5	2,0	-9,7	-0,1	-2,8	-0,3	-1,6	-2,4	-0,4	0,2	4,1	0,3	0,0	-1,0	1,0
PIB da agropecuária	0,6	0,3	0,1	0,5	0,2	0,4	2,3	-0,5	0,0	0,4	1,0	0,5	1,0	0,1	0,4	-5,8	-2,3	0,8	3,6	-3,6

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Mauro de Estatística e Estudos Econômicos (IMB) da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (Segplan).

Elaboração dos autores.

## APÊNDICE B

TABELA B.1  
Goiás: PIB per capita nas microrregiões, metade norte e metade sul (1999-2009)

Microrregião	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Anápolis	4.317	4.963	5.33	6.184	6.87	7.29	7.786	9.82	11.7	14.873	18.651
Anicuns	3.166	4.006	4.439	5.421	5.958	6.382	6.878	8.489	10.117	10.103	11.175
Araguaças	2.315	2.907	3.241	4.24	5.028	5.817	6.074	6.357	6.915	7.701	8.302
Catalão	7.366	10.136	12.333	15.367	20.333	24.127	24.78	25.572	29.238	31.574	35.424
Ceres	2.677	3.31	3.615	4.685	5.446	5.675	6.722	7.621	8.87	8.393	9.338
Chapada dos Veadeiros	1.921	2.554	2.961	3.417	5.93	6.456	6.787	6.895	9.323	9.571	9.779
Entorno de Brasília	2.233	2.518	2.721	3.361	3.94	4.323	4.544	4.639	6.354	6.431	7.931
Goiania	5.455	6.043	6.432	7.607	8.081	8.936	9.553	11.016	12.197	13.179	14.569
Iporá	2.353	2.955	3.356	4.143	4.867	5.348	5.737	6.208	7.033	7.681	7.78
Meia Ponte	5.407	6.473	7.408	9.16	11.283	11.999	11.684	12.791	14.178	15.917	17.646
Pires do Rio	3.763	4.842	5.321	7.686	8.523	8.654	8.607	8.451	9.858	12.387	13.887
Porangatu	3.558	4.324	5.319	6.114	6.941	7.821	8.638	10.022	9.132	13.063	12.845
Quirinópolis	7.662	8.859	10.781	15.073	15.922	17.893	15.866	16.693	20.185	25.722	26.608
Rio Vermelho	2.952	3.653	4.179	5.272	6.314	6.819	7.093	7.513	9.031	9.336	10.023
São Miguel do Araguaia	3.395	4.249	4.895	6.235	7.269	8.291	9.196	10.628	11.387	11.946	12.898
Sudoeste de Goiás	6.953	8.08	9.962	13.082	14.098	15.495	14.417	14.531	16.651	19.74	23.025
Vale do Rio dos Bois	5.604	6.683	7.765	9.629	11.437	12.638	12.09	12.188	13.153	14.735	16.793
Vão do Paraná	1.621	1.899	2.183	2.796	3.526	4.26	4.506	5.1	5.581	6.077	3.372
Metade norte	2.484	2.981	3.374	4.082	4.798	5.223	5.631	6.207	7.793	8.153	8.653
Metade sul	5.118	5.878	6.538	8.019	8.918	9.806	10.034	11.114	12.638	14.257	16.11
<b>Total geral</b>	<b>4.475</b>	<b>5.18</b>	<b>5.78</b>	<b>7.078</b>	<b>7.937</b>	<b>8.718</b>	<b>8.992</b>	<b>9.956</b>	<b>11.548</b>	<b>12.879</b>	<b>14.447</b>

Fonte: IBGE.  
Elaboração dos autores.

## APÊNDICE C

TABELA C.1  
Goias: número de matrículas dos níveis de ensino (1989-2010)

Ano	Alunos matriculados										
	Total <sup>1</sup>	Pré-escolar	Fundamental	Médio	Profissional em nível médio	Jovens e adultos	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1989	1.110.247	59.956	888.925	95.083	-	...	...	...	...	...	...
1991	1.160.910	57.698	931.810	105.356	-	-	35.301	7.963	5.049	3.602	18.687
1992	1.211.395	72.362	950.958	114.921	-	-	33.993	8.470	5.285	3.424	16.814
1993	1.254.112	72.784	975.748	129.733	-	-	35.357	8.766	5.849	3.579	17.163
1994	1.249.733	125.479 <sup>2</sup>	986.291	137.963	-	-	38.430	9.719	6.031	3.452	19.228
1995	1.286.485	139.836 <sup>2</sup>	992.084	154.565	-	-	40.640	9.716	6.504	3.773	20.647
1996	1.371.942	88.520	1.056.875	172.524	-	-	43.706	10.144	6.992	4.269	22.301
1997	1.473.713	78.503	1.106.151	193.980	-	24.971	46.806	10.080	6.941	4.257	25.528
1998	1.533.998	85.809	1.135.948	217.318	-	38.724 <sup>3</sup>	52.777	10.795	7.798	4.815	29.369
1999	1.577.266	95.930	1.140.089	239.719	-	48.961	57.634	11.713	9.008	1.907	11.915
2000	1.586.303	87.153	1.124.217	254.548	-	65.477	72.769	12.403	11.372	2.070	17.122
2001	1.634.457	100.970	1.099.982	259.871	-	93.007	88.923	14.409	18.352	2.361	22.157
2002	1.667.665	98.704	1.099.223	269.193	7.477	132.958	119.297	15.261	31.575	2.822	32.097
2005	1.617.125	128.363	1.029.132	270.352	10.281	140.463	149.034	15.782	28.795	4.251	48.726
2007	1.487.126	93.808	960.166	272.086	13.277	92.735	155.851	17.309	25.607	9.484	60.607
2008	1.462.653	104.342	934.804	262.535	13.073	83.943	157.975	18.530	24.325	9.252	67.053
2009	1.455.475	107.471	930.630	265.945	15.561	75.612	158.224	20.789	20.937	9.216	80.944
2010	1.458.140	112.799	915.568	268.903	16.048	80.422					

Fonte: Secretaria de Educação do Estado de Goiás e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep).

Notas: <sup>1</sup>Total de matrículas em creche, pré-escolar, alfabetização, fundamental, médio, educação profissional em nível médio, especial e educação de jovens e adultos.<sup>2</sup>Inclusos os alunos matriculados em alfabetização.<sup>3</sup>Inclusos 3.958 do ensino supletivo.<sup>4</sup>Em cursos presenciais.

Elaboração dos autores.APÊNDICE C







## O SETOR PÚBLICO ESTADUAL: CAPACIDADES E ORIENTAÇÕES DE POLÍTICAS

Eduiges Romanatto  
Eduardo Santos Araújo

### 1 INTRODUÇÃO

O Estado desempenhou papel fundamental na consolidação da moderna economia brasileira. A grande mudança estrutural ocorrida no setor ao longo do século XX, o processo de industrialização, foi decorrente de uma concepção de Estado ativo na persecução do desenvolvimento econômico e social, atuando como planejador, coordenador do capital privado nacional e estrangeiro e como investidor direto. Os trabalhos seminais de Furtado (2002), Prado Júnior (1965) e Mello (1982) apresentam fartas evidências sobre o papel do Estado na evolução da economia brasileira.

Não é diferente para Goiás a importância do papel do Estado no seu território. Após o fim do período da mineração, ainda no século XVIII, a economia de Goiás passou por um longo período de estagnação econômica, que se estendeu por todo o século XIX, até meados do século XX. Goiás só voltou a apresentar crescimento econômico com os investimentos públicos do governo Getúlio Vargas, dentro da política de interiorização do país, denominada “Marcha para o Oeste”, na década de 1940. Posteriormente, por meio da criação de Goiânia e das colônias agrícolas, foram lançadas as bases para o desenvolvimento do território goiano. Essa política de interiorização foi fortalecida no governo Juscelino Kubitschek (JK), com a construção de Brasília e o lançamento de um amplo pacote de investimentos em infraestrutura, entre eles as rodovias federais, que tiveram papel importante na integração nacional.

Na década de 1970, o papel do Estado na região Centro-Oeste voltou-se para a modernização e expansão agrícola do Cerrado. Primeiramente, houve o esforço da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), para adaptar culturas com melhores perspectivas de exportação e mecanização ao solo do Cerrado, considerado pobre. Posteriormente, as políticas tiveram foco no desenvolvimento dessas culturas. Esse processo foi promovido por uma série de incentivos que se baseavam principalmente no crédito facilitado para grandes investidores (Estevam, 2004).

Após a consolidação e expansão dessas culturas, principalmente a da soja, na década de 1980, a atuação do Estado em Goiás esteve voltada para a atração de indústrias que fazem parte da cadeia produtiva das lavouras implantadas. Como, nesse período, a União perdeu seu poder de financiador, coordenador e investidor direto, devido à crise da dívida externa e à alta inflação, o governo estadual apareceu como novo ator do desenvolvimento territorial, e, com isso, por meio dos programas de incentivos, Goiás se inseriu na guerra fiscal dos estados na busca de investimentos privados para seu território.

Logo, a atuação do Estado, tanto pelos investimentos em infraestrutura como pelos estímulos fiscais e financeiros, foi decisiva para a ocupação e o desenvolvimento econômico de Goiás. As despesas do setor público na região Centro-Oeste cresceram a uma taxa anual de 22,2% entre 1970 e 1985, enquanto a média nacional foi de 12,9% ao ano (a.a.) (Estevam, 2004).

Assumindo como historicamente importante o papel do estado na economia goiana, este trabalho busca investigar as capacidades econômicas e fiscais do governo de Goiás para construir e implementar trajetórias de desenvolvimento no período recente, mais precisamente, entre 1990 e 2010.

Todavia, antes de iniciar a discussão sobre a processo de desenvolvimento recente do estado de Goiás é importante, primeiramente, uma discussão sobre a questão do federalismo brasileiro, uma vez que Goiás não é uma ilha na Federação brasileira. Assim, a discussão precisa necessariamente passar por questões relativas ao modelo federativo brasileiro.

A literatura tem reconhecido a situação de maior fragilidade dos governos estaduais no quadro federativo brasileiro. Os motivos que levam à perda de capacidade dos governos estaduais estão relacionados com o fortalecimento da União na estrutura federativa brasileira e a redução da autonomia dos gastos dos governos estaduais mediante uma maior vinculação orçamentária. Os estados passaram a ter papel minorado nas últimas duas décadas quanto à participação no gasto e na receita nacionais. A capacidade de uso livre e autônomo de receitas foi fortemente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal, na forma de recursos vinculados. Os orçamentos estaduais passaram a se caracterizar por maior rigidez, na medida em que aqueles recursos são aplicados exclusivamente para agendas centralmente definidas (Monteiro Neto, 2013; Arretche, 2012).

Como pode ser verificado em Monteiro Neto (2013), houve, nas últimas duas décadas, significativa elevação, em termos absolutos, da carga tributária e, contraditoriamente, perda da participação relativa dos governos estaduais na distribuição da receita total do país. Dessa forma, pode-se afirmar que ocorre um processo de recentralização de recursos pela União em detrimento dos

governos estaduais, indo de encontro ao que a Carta Magna de 1988 propunha: maior descentralização em favor dos entes subnacionais.

O segundo fator que contribuiu para a redução da capacidade dos governos estaduais está relacionado com a perda de autonomia dos gastos devido às crescentes vinculações orçamentárias. A vinculação de percentuais mínimos do orçamento, principalmente nas áreas de educação e saúde, criou rigidez nos orçamentos dos governos estaduais. Dessa forma, as decisões de investimento em políticas de infraestrutura econômica e social passaram a se dar num quadro de baixa prioridade e disponibilidade eventual de recursos (Monteiro Neto, 2013; Arretche, 2012).

Portanto, consolidado o quadro de restrições para a ampliação da capacidade de investimento público estadual, aos governos não têm restado alternativas para promover determinadas estratégias de crescimento que não a de acirrar a guerra fiscal com as demais Unidades da Federação (UFs) em torno dos investimentos privados, que ocorrem por meio dos programas de incentivos fiscais.

Na próxima seção, serão analisadas as principais estratégias perseguidas pelo governo estadual no período 1990-2010, por intermédio dos planos plurianuais (PPAs). Na terceira seção, será analisada a evolução dos principais indicadores fiscais do estado. Na quarta seção serão discutidas as medidas de política econômica adotadas para fomentar o desenvolvimento no território goiano. Por fim, na última seção, serão feitas algumas considerações conclusivas sobre o estudo.

## **2 AS POLÍTICAS DO GOVERNO NA DINÂMICA DA ECONOMIA LOCAL**

### **2.1 Propostas e estratégias perseguidas/indicadas pelo governo estadual no PPA**

De acordo com a Constituição Federal (CF/1988), o PPA é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública que deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual ao longo de um período de quatro anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. Apesar de ser instituído na Carta Magna de 1988, o PPA só foi regulamentado em 1998.

O estado de Goiás implementou quatro PPAs para os períodos 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, sendo que o último está ainda em andamento. As cinco estratégias que permeiam todos os PPAs implantados são praticamente as mesmas: aumento do crescimento econômico, via fomento da competitividade e melhoria da infraestrutura; melhoria das condições de vida da população, por meio de melhores condições de acesso a serviços básicos como saúde, educação e segurança; correção das distorções e desequilíbrios regionais decorrentes das grandes desigualdades observadas no território; modernização da administração pública e apoio

às administrações municipais; e melhoria dos canais de comunicação entre governo e sociedade civil.

Todavia, a estratégia mais perseguida e que obteve melhores resultados foi a de aumento do crescimento econômico. Apesar de ser um estado que se integrou recentemente à economia nacional por meio da abertura da fronteira agrícola, na década de 1970, a economia goiana se posiciona entre as dez maiores do país. Os setores econômicos de mais destaque são o agropecuário, com modernas atividades de alta produtividade, e o industrial, que recentemente tem experimentado elevadas taxas de crescimento e passado por um processo de diversificação.

A principal medida para estimular o crescimento econômico adotada pelos governos estaduais de Goiás nas últimas duas décadas foram os programas de incentivos fiscais (Pires, 2008). Por meio desses programas, que são responsáveis pela implantação ou expansão de centenas de empresas no território goiano e pela criação de milhares de empregos diretos industriais, o governo incentiva o investimento privado no seu território (Romanatto, Arriel e Lima, 2012).

Em relação à estratégia dos PPAs de melhoria das condições de vida da população, a capacidade de Goiás em implementar suas próprias políticas de saúde, educação, habitação e saneamento são bastante reduzidas, refletindo a evolução do federalismo brasileiro das últimas décadas. Apesar da descentralização que a CF/1988 trouxe sobre a execução das políticas públicas setoriais, de acordo com Arretche (2012), a União tem a autoridade para normatizar as políticas setoriais executadas pelos governos estaduais e promover regras homogêneas de operação no território nacional. A convergência em torno das regras federais é obtida quando a Constituição obriga comportamentos dos governos subnacionais, por meio de vinculações orçamentárias; ou quando a União controla recursos fiscais e os emprega como instrumento de indução das escolhas dos governos estaduais.

Por exemplo, na área de saúde, habitação e saneamento, a política permanece centralizada, ou seja, o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos estaduais, majoritariamente, a execução ou implementação dessas políticas. Na área da educação básica, a estrutura de financiamento é historicamente descentralizada, cabendo ao governo federal normatizar as condições gerais, o que torna mais limitada a sua capacidade de coordenação. No entanto, as emendas constitucionais que criaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tiveram o efeito de limitar a autonomia decisória dos governos locais no que diz respeito ao destino do gasto em educação. A partir dessas emendas, a parte das receitas destinada à educação dos governos estaduais definida

constitucionalmente foi centralizada pelo governo federal, que a distribuiu de acordo com o número de matrículas oferecidas pelos estados anualmente.

Sobre a estratégia de correção das distorções e desequilíbrios regionais que ainda são aviltantes no território de Goiás, pode-se afirmar que houve poucos avanços nas últimas duas décadas (Romanatto, Araújo e Souza, 2013). Apenas nove dos 246 municípios do estado concentram cerca de 60% de todo o produto interno bruto (PIB) de Goiás. A única alteração que se observou na última década em relação à distribuição da riqueza no estado foi uma ligeira perda de participação do PIB da capital, Goiânia, para o grupo de cidades que compõem os dez maiores PIBs de Goiás. Ou seja, houve uma melhor distribuição da riqueza entre os dez mais ricos municípios. Embora, nos PPAs, haja programas que buscam a equalização espacial da riqueza, os resultados mostram que esse objetivo ainda não foi, de fato, atingido no estado.

A respeito das estratégias de modernização da administração pública, apoio às administrações municipais e melhoria dos canais de comunicação entre governo e sociedade civil, as ações mais significativas foram voltadas para a expansão e o aperfeiçoamento do Vapt Vupt<sup>1</sup> e da meritocracia.<sup>2</sup> O Vapt Vupt é um serviço integrado de atendimento que disponibiliza ao cidadão, em um só local, uma variedade de serviços oriundos das esferas federal, estadual, municipal e de empresas privadas prestadoras de serviços de utilidade pública em um sistema de condomínio. A meritocracia visa selecionar gerentes por capacitação e mérito para os cargos de gerência nos órgãos do governo estadual por meio de provas e entrevistas.

Embora os distintos governos de Goiás no período tenham estabelecido estratégias pertinentes para o desenvolvimento do estado, o planejamento ainda é incipiente. A falta de interação entre as estratégias e os programas dos PPAs, a falta de metas claras e o uso do PPA mais como peça orçamentária do que como instrumento de planejamento constituem problemas no planejamento estadual que merecem aperfeiçoamento.

## 2.2 As receitas estaduais: características e evolução

Esta subseção e as próximas, que também tratam da análise dos indicadores fiscais do estado de Goiás, buscam analisar, por meio das finanças públicas, a capacidade do governo goiano de implementar uma trajetória de desenvolvimento. Evidentemente, o gasto público estadual possui papel decisivo na explicação dessa trajetória, pois é por ele que se observa tanto sua magnitude como também as atividades escolhidas

1. O Vapt Vupt – Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão no estado de Goiás foi instituído pelo Decreto nº 5.177, de 29 de fevereiro de 2000.

2. O processo de seleção de gerentes por capacitação e mérito foi criado pelo Decreto nº 7.291, do dia 11 de abril de 2011. Atualmente está na sua sexta edição.

como prioritárias ou estratégicas pelo governo estadual. Todavia, é a partir das receitas que se analisa a capacidade de financiamento do gasto público. Aqui, será analisada a evolução das receitas públicas de Goiás entre 1995 e 2010.

A receita total dos estados da Federação é formada pela soma das receitas correntes e de capital. As primeiras são formadas, predominantemente, pela receita tributária ou própria, que corresponde aos tributos de competência dos estados, e pelas transferências correntes, que correspondem às transferências de recursos da União para os estados, como as receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), às transferências de políticas setoriais como educação, saúde e, ainda, a outras transferências. As outras fontes de receita corrente de Goiás, como receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços e outras, não desempenham papel relevante na composição da receita estadual, por isso, nesta análise, apenas serão consideradas as receitas próprias ou tributárias e as transferências correntes. Já as receitas de capital são formadas pelas receitas de operação de crédito, de alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras.

A evolução da receita total do estado e suas categorias econômicas (corrente e capital) podem ser visualizadas na tabela 1. A receita total de Goiás aumentou expressivamente em valores absolutos nas últimas décadas, de um valor corrente de R\$ 1,6 bilhão em 1995 para R\$ 15,5 bilhões em 2010. Isso demonstra que a capacidade financeira do governo estadual cresceu de maneira significativa, principalmente na última década, quando passou de R\$ 3,2 bilhões em 2000 para R\$ 15,5 bilhões em 2010. Em relação ao PIB, observa-se uma evolução gradual e sustentada da receita total ao longo de todo o período, quando a receita total passa de 11,4% para 15,9% do PIB no período entre 1995 e 2010.

O principal componente da receita total de Goiás é a receita corrente, que corresponde à quase totalidade do que é arrecadado pelo estado. O elevado crescimento da receita corrente, principalmente na última década, é explicado tanto pelo aumento da receita tributária ou própria quanto pelo aumento das transferências correntes do governo federal. A análise de cada um desses componentes é feita a seguir.

As receitas de capital são expressivas apenas nos anos de 1997 e 1999, quando representaram 5,3% e 3,2% do PIB, respectivamente. Os aumentos verificados nas receitas de capital nesses anos estão relacionados com as vendas de ativos produtivos estaduais que fizeram parte do processo de renegociação das dívidas de Goiás com a União, circunscrito na política macroeconômica da década de 1990. Em 1997, a venda da usina hidrelétrica de Cachoeira Dourada foi a principal responsável pelo aumento das receitas de capital.

TABELA 1  
**Receitas estaduais por categoria econômica (1995-2010)**  
 (Em R\$ milhões correntes e em % do PIB)

Período	Receita total (A)	A/PIB (%)	Receita corrente (B)	B/PIB (%)	Receita de capital (C)	C/PIB (%)
1995	1.648	11,4	1.553	10,7	95	0,7
1996	2.270	12,8	1.920	10,8	350	2,0
1997	3.209	16,2	2.167	10,9	1.042	5,3
1998	2.541	12,0	2.286	10,8	255	1,2
1999	3.224	14,5	2.509	11,3	715	3,2
2000	3.237	12,3	3.075	11,7	161	0,6
2001	4.182	14,0	4.048	13,5	135	0,5
2002	5.503	14,7	5.071	13,6	445	1,2
2003	6.917	16,1	6.401	14,9	273	0,6
2004	7.907	16,5	7.361	15,3	253	0,5
2005	8.708	17,2	8.096	16,0	198	0,4
2006	9.355	16,4	8.693	15,2	203	0,4
2007	11.020	16,9	10.164	15,6	129	0,2
2008	13.295	17,7	12.135	16,1	243	0,3
2009	13.908	16,2	12.565	14,7	313	0,4
2010	15.516	15,9	14.728	15,1	296	0,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

É evidente a ampliação da receita estadual. No entanto, a composição do gasto, o aumento das despesas de consumo e a amortização do endividamento têm contribuído pouco para o estado desenhar uma trajetória de desenvolvimento, em que o gasto mais importante é o realizado em investimento.

Apesar da ampliação expressiva da receita estadual, a capacidade de Goiás desenhar uma trajetória de desenvolvimento por meio de investimento em infraestrutura e ampliação da capacidade produtiva fica comprometida pela composição dos gastos. A maior parte da receita é direcionada às despesas correntes e ao pagamento de juros e amortização de dívidas, enquanto os gastos com investimento permanecem historicamente em baixo patamar.

### 2.2.1 O comportamento da receita tributária

A receita tributária ou própria, um dos componentes da receita corrente, é composta pelos impostos de competência dos estados da Federação, que são: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de

Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITDC).

A receita tributária goiana aumentou aproximadamente dez vezes no período entre 1995 e 2010, passando de um R\$ 1,2 bilhão em 1995 para R\$ 9,6 bilhões em 2010. Por meio deste dado é possível verificar o efeito do crescimento econômico sobre a arrecadação estadual. Na década de 1990, quando as taxas de crescimento econômico eram baixas, a arrecadação estadual também era baixa, de modo que a arrecadação em 1999 alcançou apenas R\$ 1,8 bilhão. No entanto, na década de 2000, quando as taxas de crescimento do PIB são altas, o crescimento da arrecadação estadual cresce expressivamente (tabela 2).

TABELA 2  
**Receita tributária (1995-2010)**  
(Em R\$ milhões correntes e em % do PIB)

Período	Receita tributária (A)	A/PIB (%)	ICMS (B)	B/PIB (%)
1995	1.211	8,4	1.127	7,8
1996	1.482	8,4	1.391	7,8
1997	1.604	8,1	1.511	7,6
1998	1.616	7,6	1.520	7,2
1999	1.853	8,3	1.759	7,9
2000	2.249	8,6	2.142	8,2
2001	2.866	9,6	2.561	8,6
2002	3.353	9,0	2.914	7,8
2003	4.213	9,8	3.609	8,4
2004	4.547	9,5	3.832	8,0
2005	4.894	9,7	4.079	8,1
2006	5.459	9,6	4.523	7,9
2007	6.454	9,9	5.311	8,1
2008	7.701	10,2	6.342	8,4
2009	8.122	9,5	6.561	7,7
2010	9.669	9,9	7.810	8,0

Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

De acordo com Vergolino (2013), o comportamento ascendente do PIB, acompanhado da queda da taxa de juros real e de um crescimento vigoroso dos preços dos produtos exportáveis produzidos na região, possibilitou uma melhoria substancial da receita tributária do estado na década de 2000. Comparando a receita tributária (tabela 2) com a receita total (tabela 1), pode-se afirmar

que a receita tributária ou própria é o principal componente da receita total de Goiás ao longo de todo o período, embora se note que a receita tributária perdeu participação na receita total. Em 1995, dos 11,4% que a receita total equivalia do PIB, 8,4% se referiam à receita tributária, sendo quase integralmente composta pelo ICMS, que é a principal fonte de receita tributária. Em 2000, esses percentuais eram semelhantes. Não obstante, em 2010, dos 15,9% que a receita total equivalia do PIB, 9,9% advinham da receita tributária, sendo que só o ICMS representava 8,1%.

Nota-se que, na década de 1990, a receita total do estado era composta principalmente por recursos próprios, e estes se referiam quase que inteiramente ao ICMS. Contudo, na década de 2000, a participação relativa dos ICMS diminuiu, em grande medida explicado pelo o aumento das transferências correntes da União para Goiás.

Apesar da perda da participação relativa do ICMS na receita total, não se pode desprezar o seu aumento em termos absolutos. A quantidade de impostos referentes ao ICMS passa de R\$ 1,2 bilhão em 1995 para R\$ 7,8 bilhões em 2010. O aumento da arrecadação do ICMS é explicado pelo fenômeno de aumento do consumo das famílias, que ocorreu na década de 2000, devido ao aumento do salário real; pela expansão dos programas de transferência de renda – Bolsa Família (PBF); e também pelo aumento do crédito de forma geral (Ipea, 2010).

### 2.3 Transferências federais de recursos para Goiás

A perda de participação relativa da receita tributária ou própria na receita corrente na última década em grande parte é explicada pelo aumento das transferências da União para Goiás. O aumento dessas transferências está relacionado com a perda de capacidade de financiamento próprio em que os estados incorreram após a renegociação da dívida com a União e também após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Monteiro Neto, 2013).

As transferências de recursos da União para os estados são classificadas em transferências correntes e de capital. Quando a transferência é destinada a atender às despesas de manutenção ou ao funcionamento de atividade pública específica é classificada como corrente. Exemplos de transferências correntes da União para os estado são: FPE, Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e outras políticas setoriais.

As transferências correntes da União para Goiás se elevaram expressivamente na última década, de R\$ 305 milhões em 1995 para R\$ 2,9 bilhões em 2010. O FPE, caracterizado como um fundo constitucional, é a principal fonte de recursos de transferências correntes. Contudo, essa conformação tem se alterado ao longo dos anos, de modo que, entre 1995 e 2000, as transferências correntes eram 72% representadas pelo FPE (tabela 3). Entretanto, após o ano 2000, essa composição

tem se modificado em função do aumento das transferências voluntárias. Em 2010, as transferências do FPE representavam menos de 50% das transferências correntes.

**TABELA 3**  
**Transferências federais de recursos (1995-2010)**  
(Em R\$ milhões e em % do PIB)

Ano	Transferências correntes (A)	A/PIB (%)	FPE (B)	B/PIB (%)	Transferências de capital (C)	C/PIB (%)
1995	305	2,1	220,00	1,5	14,8	0,1
1996	360	2,0	248,00	1,4	40,4	0,2
1997	382	1,9	279,00	1,4	40,1	0,2
1998	410	1,9	310,00	1,5	50,2	0,2
1999	473	2,1	344,00	1,5	85,3	0,4
2000	632	2,4	407,00	1,6	60,8	0,2
2001	788	2,6	408,00	1,4	0,2	0,0
2002	1.273	3,4	593,00	1,6	376,3	1,0
2003	1.308	3,1	617,00	1,4	210,5	0,5
2004	1.560	3,2	681,00	1,4	204,0	0,4
2005	2.127	4,2	852,00	1,7	105,8	0,2
2006	1.991	3,5	943,00	1,7	134,8	0,2
2007	2.246	3,4	1.092,00	1,7	81,2	0,1
2008	2.839	3,8	1.335,00	1,8	204,3	0,3
2009	2.890	3,4	1.287,00	1,5	308,1	0,4
2010	2.906	3,0	1.387,00	1,4	92,8	0,1

Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

As transferências voluntárias são recursos transferidos aos estados mediante aplicação condicionada a propósitos definidos pela União, geralmente, por meio de celebração de convênios. Nesse contexto, coube ao estado de Goiás se adequar às proposições das políticas delineadas, de maneira a se tornar apto a receber recursos públicos federais.

Quando as transferências são destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras, são classificadas como transferências de capital. O comportamento desse tipo de transferência em Goiás foi tímido, atingiu o valor máximo de R\$ 346 milhões em 2002 e seguiu uma trajetória errática em todo período. Nota-se que, à medida que foram restringidas as operações de crédito no âmbito estadual, devido à LRF, aconteceu, simultaneamente, o aumento das transferências de capital, nos anos 2000. A tabela 3 mostra a elevação das

transferências de capital a partir de 2002, período em que ocorreu redução das operações de crédito. Uma exceção foi 2010, quando houve um instrumento de novação de dívida, que será mais bem esclarecido em momento posterior.

De modo geral, o aumento das transferências, tanto correntes como de capital, sinalizam para o aumento da dependência de Goiás em relação à União, principalmente quando a fonte de transferências de maior crescimento no período são as voluntárias, sobre as quais o estado não detém autonomia de gasto.

#### 2.4 Despesas de consumo e de capital

A despesa pública estadual desempenha função decisiva na trajetória de desenvolvimento do estado de Goiás. As despesas de consumo apontam o perfil das atividades escolhidas como prioritárias pelo governo, com vistas à permanente melhoria do bem-estar da população, em especial nas áreas de educação, saúde e segurança. Outro componente relevante das despesas de consumo está relacionado com a provisão do serviço público à sociedade, por meio das despesas com custeio da máquina pública e com servidores públicos.

Já as despesas de capital – entre elas, o investimento – têm o potencial de revelar as escolhas estratégicas da administração pública estadual de modo a tornar a economia mais competitiva e criar e/ou atrair novos setores produtivos para o território, promovendo o desenvolvimento econômico.

Pela tabela 4, observa-se que a despesa total teve trajetória crescente nas últimas décadas, passando de R\$ 1,8 bilhão em 1995 para R\$ 14,5 bilhões em 2010. Em proporção do PIB, a tendência é também de aumento, partindo de 12,5% para 14,9%. Comparando com as receitas (tabela 1), nota-se que o crescimento das despesas totais foi menor que o das receitas totais na década de 2000. Esse resultado sustenta a hipótese de que a LRF foi eficaz no ajuste fiscal do estado, que se encontrava com despesas superiores às receitas na maior parte da década de 1990.

Despesas de consumo é a categoria das despesas em que se verificou o maior aumento no período, principalmente na última década, quando o valor ampliou-se de R\$ 2,8 bilhões em 2000 para R\$ 12,8 bilhões em 2010. Verifica-se também o aumento sustentado dessa categoria de despesa em proporção do PIB, de 10,7% em 1995 para 13,1% em 2010.

As despesas de capital evoluem mais timidamente que as despesas de consumo no período. Essa categoria evoluiu de R\$ 267 milhões em 1995 para R\$ 1,7 bilhão em 2010, e permaneceu estagnada, em proporção do PIB, em torno de 1% ou 2%, com exceção no final dos anos 1990, quando os investimentos aumentaram por conta das receitas de capital da venda da hidrelétrica de Cachoeira Dourada, em 1997.

TABELA 4  
**Despesa estadual por categoria econômica (1995-2010)**  
 (Em R\$ milhões correntes e em % do PIB)

Período	Despesa total (A)	A/PIB (%)	Despesa de consumo (B)	B/PIB (%)	Despesa de capital (C)	C/PIB (%)
1995	1.810	12,5	1.543	10,7	267	1,8
1996	2.379	13,4	1.852	10,4	528	3,0
1997	2.688	13,6	2.021	10,2	667	3,4
1998	3.368	15,9	2.199	10,4	1.169	5,5
1999	3.330	15,0	2.451	11,0	879	4,0
2000	3.182	12,1	2.847	10,8	334	1,3
2001	4.959	16,6	4.246	14,2	714	2,4
2002	5.143	13,7	4.629	12,4	514	1,4
2003	6.036	14,1	5.314	12,4	722	1,7
2004	7.282	15,2	6.292	13,1	991	2,1
2005	7.748	15,3	6.718	13,3	1.030	2,0
2006	8.294	14,5	7.488	13,1	806	1,4
2007	9.541	14,6	8.612	13,2	929	1,4
2008	11.069	14,7	9.811	13,0	1.258	1,7
2009	11.806	13,8	10.489	12,3	1.317	1,5
2010	14.567	14,9	12.818	13,1	1.749	1,8

Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

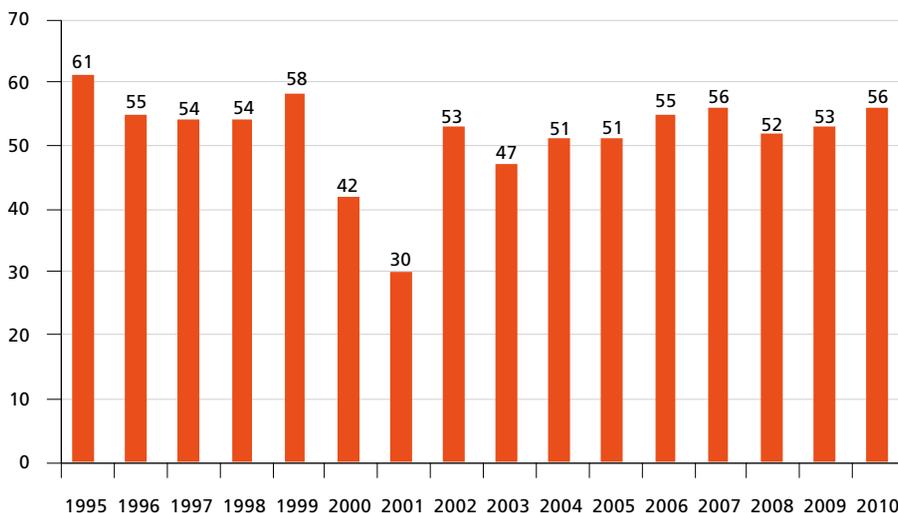
Nota-se que a despesa de consumo, relacionada aos gastos em saúde, educação, segurança, pagamento de servidores e à manutenção da máquina pública, passou a ter maior participação na despesa total do que as despesas de capital, que contribuem diretamente para o aumento da capacidade produtiva estadual. Ou seja, verifica-se a evolução crescente da despesa corrente e o baixo crescimento da despesa de capital.

#### 2.4.1 Despesas com servidores públicos e aposentadorias

A LRF estabeleceu instrumentos normativos para limitar as despesas com pessoal dos governos estaduais. Essas exigências visam liberar recursos para pagamento de dívidas, despesas correntes e de capital, incluindo investimentos. A folha de pagamento dos servidores de Goiás corresponde ao principal item das despesas de consumo. As funções institucionais da administração pública estadual são intensivas em mão de obra, tais como educação e saúde, que necessitam de amplo número de profissionais.

No gráfico 1, observa-se que cerca da metade da despesa corrente do estado é com pessoal e encargos sociais. Não existe mudança no comportamento dessa despesa ao longo do período, com exceção da queda brusca em 2000 e 2001, período em que ocorreu o ajuste fiscal ocasionado pelas renegociações da dívida dos estados. Contudo, em 2002 o patamar anterior à lei foi restabelecido.

GRÁFICO 1  
**Despesa de pessoal e encargos (1995-2010)**  
(Em % das despesas correntes)



Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

Um dos fatores que contribuem para a manutenção do aumento da despesa com pessoal é o alto peso dos cargos comissionados ou de livre nomeação na folha de pagamentos. Entre as UFs, o estado de Goiás é o segundo maior empregador de cargos comissionados na administração pública, totalizando 10.316 trabalhadores nessa situação. Quase a metade desses trabalhadores cursou apenas o ensino fundamental, nunca foi à escola ou não concluiu a primeira série. Isso demonstra a baixa qualificação da mão de obra contratada. A quantidade de temporários também é elevada, totalizando 19.389 trabalhadores (IBGE, 2013).

Portanto, a LRF não representou um instrumento para a redução sustentada da folha de pagamentos dos servidores no estado de Goiás, dada a permanência dos altos patamares dessa despesa mesmo após sua promulgação no ano de 2000.

#### 2.4.2 Despesas com serviços básicos universais

As despesas por função refletem as prioridades das ações governamentais na alocação de recursos que lhe são disponíveis. O peso de cada uma das funções, pelo menos no que se refere à aplicação de recursos, depende da definição e das diretrizes de políticas de governo.

Há funções que são consideradas básicas para a população, como: segurança pública, educação, cultura, saúde e saneamento. Os percentuais que cada uma dessas despesas básicas representa da despesa total são apresentados na tabela 5.

**TABELA 5**  
**Participação das despesas com serviços básicos universais na despesa total (1995-2010)**  
(Em %)

Função/ano	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Segurança pública
1995	16,3	3,4	6,8
1996	16,2	3,6	5,5
1997	14,6	3,6	5,7
1998	14,6	5,8	5,3
1999	14,5	5,6	6,1
2000	18,7	5,4	8,5
2001	16,3	9,2	8,1
2002	19,0	9,9	9,3
2003	17,5	9,1	8,0
2004	16,6	12,5	8,9
2005	18,0	12,6	8,7
2006	19,2	13,1	9,1
2007	17,6	13,8	10,5
2008	15,7	13,4	8,6
2009	15,4	13,5	9,7
2010	15,6	12,3	8,5
2011	16,4	13,0	9,4

Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

Nota-se que as despesas com as funções básicas apresentaram comportamento diferenciado. Os gastos com educação permaneceram relativamente estáveis no período 1995-2011, entre 14% e 17% da despesa total. Os gastos com segurança pública tiveram ligeiro aumento no período, passando de 6,8% em 1995 para 9,4% da despesa total em 2011. Por fim, os gastos com saúde e saneamento foram os que apresentaram elevação mais significativa, partindo de 3,4% em 1995 para 13% da despesa total em 2011.

A tabela 6 mostra a evolução dos gastos com serviços básicos por habitante. Diferentemente da participação dos gastos sociais, que permaneceram relativamente estáveis na despesa total, os gastos com serviços básicos por habitante aumentaram significativamente no período. Essa discrepância é resultado do alto crescimento da despesa pública total, que, apesar de ter-se mantido estável dentro da estrutura de seus gastos, ou seja, da participação percentual dos gastos sociais na despesa total, proporcionou o aumento sustentado desses gastos em valores *per capita*.

TABELA 6

**Despesas com serviços básicos universais por habitante (1995-2011)**  
(Valores em R\$ de 2013)<sup>1</sup>

Função/ano	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Segurança pública
1995	72,2	15,1	30,0
1996	90,0	19,9	30,8
1997	89,3	21,8	34,6
1998	109,5	43,6	40,0
1999	105,4	40,6	43,9
2000	127,0	36,6	57,3
2001	166,7	94,3	82,4
2002	187,9	97,3	92,2
2003	199,3	103,4	91,0
2004	219,7	165,2	117,6
2005	247,9	174,3	119,6
2006	277,2	189,1	131,6
2007	297,6	232,9	178,2
2008	297,7	253,0	163,0
2009	307,0	268,5	194,0
2010	379,0	298,4	206,4
2011	397,0	313,4	227,8

Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

Nota: <sup>1</sup> Valores atualizados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Os gastos com educação e cultura aumentaram de R\$ 72,2 em 1995 para R\$ 397 em 2011. Os gastos com saúde e saneamento apresentaram a maior taxa de crescimento, de R\$ 15,1 em 1995 para R\$ 313,4 em 2011. Por fim, os gastos com segurança pública elevaram-se de R\$ 30 em 1995 para R\$ 227,8 em 2011.

A evolução favorável dos valores com gastos em serviços básicos universais está em conformidade com a evolução dos indicadores socioeconômicos no mesmo período. O estado de Goiás apresentou significativa melhora desses indicadores nas últimas duas décadas, contudo, ainda está distante de apresentar números semelhantes aos dos países desenvolvidos.

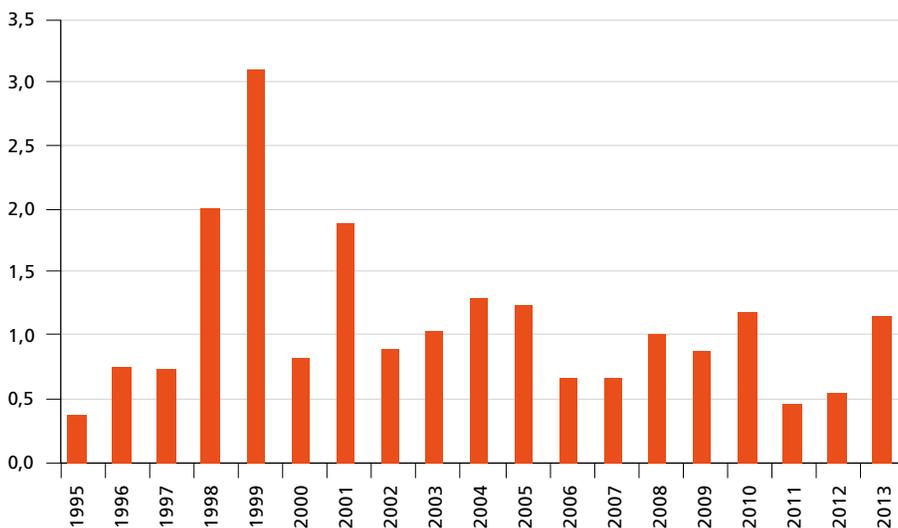
### 2.4.3 Investimentos

Parte da literatura corrente e dos documentos de política sobre as economias estaduais tende a enfatizar o papel dos governos estaduais de ampliar e acelerar o investimento em infraestrutura (estradas, aeroportos, saneamento, abastecimento, comunicações etc.) com o objetivo de incrementar o setor produtivo existente e atrair capitais novos para a economia estadual. Todavia, o nível dos investimentos do setor público estadual de Goiás apresentou patamares baixos no período analisado.

No gráfico 2 verifica-se que o investimento público estadual passa de 0,4% do PIB em 1995 para 1,2% em 2013. Contudo, o comportamento do investimento estadual é oscilante, com alguma coincidência com o início e o fim dos mandatos governamentais, ou seja, queda no início e aumento no final dos mandatos. O desempenho errático dos investimentos pode denotar uma carência de planejamento de longo prazo para os investimentos de infraestrutura e aumento da capacidade produtiva e/ou sua utilização como uma variável de controle para as finanças públicas estaduais.

#### GRÁFICO 2

##### Despesas de investimento do setor público estadual de Goiás (1995-2013) (Em % do PIB)



Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

As altas taxas de investimento, atípicas na década de 1990, mais precisamente nos anos de 1998 e 1999, são exceções. Elas podem ser explicadas pelas receitas provenientes da privatização da usina hidrelétrica de Cachoeira Dourada.

Apesar de Goiás ter crescido acima da média nacional, o nível do investimento do setor público estadual para o período de 1995 a 2013 é menor do que a média nacional. Enquanto a média de investimento dos estados é de 1,3% do PIB, a de Goiás é de 0,7%. Conforme informe econômico do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece, 2014), no *ranking* entre as UFs, Goiás é apenas a 18ª em investimento público estadual acumulado entre 2007 e 2012.

Os elementos que podem explicar a dissociação entre o baixo nível de investimento público estadual e o alto crescimento da economia do estado podem ser explicados pelas outras fontes de investimentos, tais como os investimentos privados, estimulados pelos programas de incentivos fiscais estaduais e pelos benefícios creditícios do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e também pelos investimentos federais, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A avaliação dos investimentos privados fomentados pelos programas de incentivos fiscais estaduais fica comprometida pela carência de dados. Apenas são divulgados os investimentos estimados em projeto, valores que podem estar superestimados, pois, de acordo com as regras desses programas, não é necessária a conclusão do investimento previsto para dar início à fruição do benefício adquirido.

O FCO, o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO) foram institucionalizados pela Carta Magna de 1988. Esses fundos atualmente inserem-se na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sendo uma das principais ações do setor público federal para combater as desigualdades regionais e intensificar o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Em relação às fontes de financiamento, os recursos orçamentários dos fundos constitucionais provêm da parcela de 3% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). Deste montante, 20% dos recursos são destinados ao FCO, que contempla toda a região Centro-Oeste.

O FCO tem como finalidade executar programas de financiamento do investimento ao setor privado. De acordo com Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (IMB, 2013), verifica-se que foram concedidos R\$ 15,7 bilhões em empréstimos à iniciativa privada entre 1989 (ano de criação do FCO) e 2013. Em 2000, a quantidade financiada foi de R\$ 148,9 milhões; em 2013, esse valor era superior a R\$ 2 bilhões. Esse módulo de financiamento elevou-se em proporção do PIB, passando de um valor de 0,8% em 2003 para 1,9% do PIB estadual em 2011 (tabela 7).

TABELA 7

**Investimento público estadual, investimento do PAC, contratações do FCO e do BNDES (2002-2011)**

(Em valores correntes e em % do PIB)

	Estadual	PAC	FCO	BNDES	Total	Estadual (%)	PAC (%)	FCO (%)	BNDES (%)	Total (%)
2000	221,3	-	148,9	568,0	<b>938,2</b>	0,8	-	0,6	2,2	<b>3,6</b>
2001	566,7	-	443,5	412,2	<b>1.422,4</b>	1,9	-	1,5	1,4	<b>4,8</b>
2002	341,6	-	550,9	1.012,0	<b>1.904,5</b>	0,9	-	1,5	2,7	<b>5,1</b>
2003	441,1	-	350,2	991,9	<b>1.783,2</b>	1,0	-	0,8	2,3	<b>4,2</b>
2004	629,6	-	552,6	1.224,8	<b>2.407,0</b>	1,3	-	1,2	2,6	<b>5,0</b>
2005	637,7	-	594,0	912,4	<b>2.144,1</b>	1,3	-	1,2	1,8	<b>4,2</b>
2006	387,4	-	635,6	1.136,8	<b>2.159,8</b>	0,7	-	1,1	2,0	<b>3,8</b>
2007	442,7	226,89	911,6	2.384,4	<b>3.965,5</b>	0,7	0,3	1,4	3,7	<b>6,1</b>
2008	758,4	452,84	1.369,5	4.759,9	<b>7.340,5</b>	1,0	0,6	1,8	6,3	<b>9,8</b>
2009	763,4	719,70	1.088,6	5.132,2	<b>7.703,8</b>	0,9	0,8	1,3	6,0	<b>9,0</b>
2010	1.179,7	1.303,94	1.583,0	4.340,8	<b>8.407,4</b>	1,2	1,3	1,6	4,4	<b>8,6</b>
2011	526,0	1.380,43	2.064,4	4.386,6	<b>8.357,4</b>	0,5	1,2	1,9	3,9	<b>7,5</b>
2012	687,4	1.420,56	1.869,2	3.145,4	<b>7.122,6</b>	0,6	1,1	1,5	2,5	<b>5,7</b>
2013	1.552,6	1.643,91	2.029,5	5.085,5	<b>10.311,5</b>	1,2	1,2	1,5	3,8	<b>7,8</b>

Fonte: STN, Ministério do Planejamento (MP), Ministério da Integração Nacional (MI) e BNDES.

Por meio do PAC, os investimentos diretos do setor público federal aumentaram consideravelmente no território goiano, partindo de R\$ 226,8 milhões em 2007 para R\$ 1,6 bilhão em 2013, em valores correntes. Em termos de participação no produto agregado do estado, os investimentos do PAC saltaram de 0,3% para 1,2% do PIB estadual. Esses investimentos foram distribuídos em obras de infraestrutura urbana, de transporte e de integração nacional,<sup>3</sup> não contemplando os gastos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que também foi uma expressiva fonte de investimentos promovida pelo setor público federal no território goiano.

Os empréstimos do BNDES podem ser considerados a principal fonte de financiamento do investimento em Goiás. Esses aportes apresentaram crescimento expressivo no período, partindo de R\$ 568 milhões em 2000 para R\$ 5 bilhões em 2013, em valores correntes. Em termos de participação

3. Para mais informações a respeito dos gastos e das obras do PAC em Goiás, acessar o documento: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ac61580053287db85c079bfe341ae671.pdf>>.

no produto agregado, os aportes do BNDES evoluíram de 2,2% do PIB em 2000 para 3,8% do PIB em 2013, chegando a representar 6,3% do PIB do estado em 2008 (tabela 7).

De acordo com a tabela 7, quadro comparativo dos investimentos do setor público estadual, dos investimentos federais por meio do PAC e das fontes de recursos federais ao investimento privado (FCO e BNDES), é possível afirmar que o investimento público estadual exibe patamares baixos em comparação com as fontes de recursos federais. Pode-se sugerir, portanto, que o investimento em Goiás nesse período ficou dependente de recursos federais. Isso implica que a capacidade do setor público estadual de estabelecer, de forma autônoma, uma trajetória de desenvolvimento para o estado é limitada.

O aumento do investimento público é essencial porque pode estabelecer uma relação de complementaridade com o investimento privado. Isso ocorre porque o investimento público estimula a demanda agregada por bens e serviços privados. Além disso, o investimento público em infraestrutura pode aumentar a produtividade total dos fatores e a produtividade do trabalho. Essa relação foi analisada por Sanches e Rocha (2010) para o período entre 1991 e 2004, que constataram que a complementaridade entre investimento público e privado em Goiás foi uma das menores entre os estados brasileiros.<sup>4</sup>

Portanto, dado o baixo e oscilante nível de investimento do setor público estadual, somado à dependência de recursos federais para manter os investimentos que sustentam o crescimento do estado, agravado com a baixa complementaridade entre os investimentos públicos e privados, é possível sugerir que o setor público estadual possui uma baixa capacidade de estabelecer uma trajetória de desenvolvimento para Goiás.

## 2.5 A trajetória do endividamento do governo estadual

Até meados da década de 1990, a ausência de governança sobre a gestão fiscal dos estados materializava um dos lados do desequilíbrio brasileiro neste setor. As receitas provenientes do imposto inflacionário constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas, o que contribuía para a ocultação da verdadeira situação fiscal dos estados. A estabilização de preços obtida com o Plano Real, em 1994, levou ao esgotamento das receitas com imposto inflacionário e, por conseguinte, trouxe o agravamento da situação fiscal dos estados. A título de ilustração, em 1995, o estado de Goiás apresentava resultado primário nulo. Contudo, em 1998, quando já havia ocorrido o fim do imposto

---

4. Apesar de o autor não explicar as razões dessa baixa complementaridade em Goiás, uma possível razão seria a baixa participação da indústria de bens de capital no valor adicional (VA) industrial do estado, o que proporciona grandes vazamentos de renda para outros estados por meio dos gastos com investimentos privados no próprio estado.

inflacionário, o *deficit* primário era de 1,7% do PIB. Simultaneamente, a dívida interna líquida era de 7% do PIB em 1995, passando para 12% do PIB em dezembro de 1998.

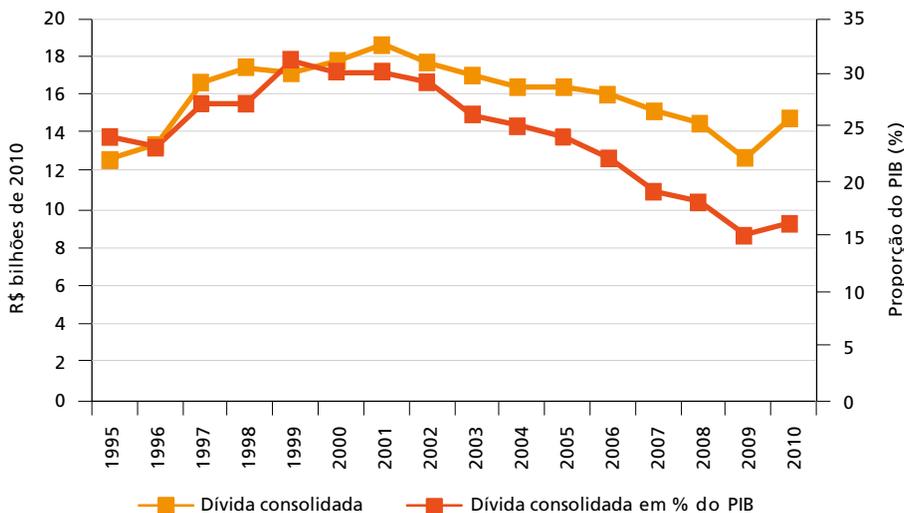
A manutenção dos desequilíbrios fiscais estruturais dos estados ficou insustentável a partir da estabilização dos preços. O equacionamento desse endividamento foi feito mediante um duro ajuste fiscal e financeiro imposto pelo governo federal aos estados a partir de 1997, o qual se consolidou por meio da promulgação da LRF, em 2001.

Analisando-se a evolução da dívida de Goiás, verifica-se que houve tendência de elevação do endividamento até 2001, porém essa tendência reverteu-se a partir de 2002. O endividamento de Goiás parte de R\$ 12,6 bilhões em 1995 e alcança o patamar máximo da série em 2001, R\$ 18,6 bilhões. Posteriormente, adquire tendência de queda, com exceção de 2010, quando ocorre um ligeiro aumento do endividamento.

Dois fatores contribuíram para a contenção das dívidas estaduais. O primeiro foi a própria LRF, que determinou limites para o endividamento público, regulamentada de maneira que os estados só possam contratar dívida até o limite de duas vezes a sua receita corrente líquida anual. O segundo fator foram as elevadas taxas de crescimento econômico na década de 2000, que propiciaram o aumento das receitas públicas, utilizadas então para amortização de dívidas.

Como os credores da dívida pública preocupam-se com a capacidade que o ente federativo tem de honrar seus compromissos, é importante avaliar o coeficiente de endividamento, que é a relação entre a dívida e o PIB. O gráfico 3 mostra que esse indicador corrobora que o arrefecimento da dívida começou na década de 2000. Essa melhora é superestimada porque, nesse período, o PIB estadual cresceu cerca de cinco vezes mais do que a dívida. Exceção a essa queda do endividamento foi o ano de 2010, que apresentou um aumento de 17% em relação ao ano anterior. Contudo, cabe uma observação no tocante ao crescimento da dívida entre 2009 e 2010, que se deu, em sua grande parte (58%, aproximadamente), por um instrumento de novação da dívida com a fornecedora de energia elétrica do estado, a Companhia Celg de Participações (Celgpar). O percentual de novas contratações de crédito entre esses anos foi de 6,6% do resultado nominal, aproximadamente (Goiás, 2010). Ou seja, grande parte do resultado nominal desfavorável em 2010 ocorreu por renovação de dívida ou, nos termos do Código Civil, quando o devedor contrai com o credor nova dívida, para extinguir e substituir a antiga.

GRÁFICO 3  
Dívida consolidada (1995-2010)  
(Em R\$ bilhões de 2010)



Fonte: STN/Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>.

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas, a composição da dívida de Goiás é formada por 99,34% de dívida interna e 0,66% de dívida externa. Entre os credores internos, o maior é a União, por meio do Banco do Brasil (BB), com uma dívida de R\$ 11,3 bilhões. Entre os credores externos, o maior é o Banco Mundial (Bird) com dívida de R\$ 67 milhões (Goiás, 2010).

Assim, nota-se que a melhora nas finanças de Goiás se refere a aspectos institucionais como a LRF, que impôs sérias restrições ao endividamento de estados e municípios, restringindo as operações de crédito. Goiás teve que melhorar a eficiência da arrecadação e das despesas, com vistas a gerar *superavit* primário para o pagamento de dívidas, que, a partir de 2000, não puderam mais ser transmitidas ao governo federal.

### 3 AS ESTRATÉGIAS DE FOMENTO AO CRESCIMENTO

A principal medida utilizada pelo estado de Goiás para estimular o crescimento do setor industrial entre 1990 e 2010 foi a política de incentivos fiscais, que se caracteriza, em geral, pela implementação de um tipo de benefício tributário em que o governo estadual promove a redução do ICMS sobre as empresas. Essa redução pode ocorrer de forma direta, quando ocorre o desconto sobre o valor nominal ou real da obrigação a ser recolhida (portanto, trata-se de uma isenção ou renúncia de parte do imposto a ser cobrado); ou de forma indireta, quando o recolhimento é feito em prazo maior, normalmente, sem correção monetária e a juros baixos.

De modo geral, os programas de incentivo fiscal buscam o estímulo à atração de indústrias para um dado território de interesse da política. Por meio da análise de projetos feitos pelas possíveis empresas beneficiárias, a autoridade estadual identifica o montante que as empresas investirão para instalar ou expandir suas unidades produtivas. São levantadas, ainda, as expectativas de arrecadação do ICMS e de geração de empregos, além de outras informações que possam interessar ao governo do estado. Por meio dessas informações é estabelecida a proporção do ICMS que será reduzida e o tempo de fruição do benefício fiscal. Mesmo que cada programa apresente especificidades, de forma geral, aqueles de incentivo fiscal seguem essa lógica (Paranaíba, 2012).

O primeiro programa de incentivo fiscal do estado de Goiás foi o Fomentar (Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás), que vigorou de 1984 a 1999. Esse programa foi substituído em 2000 pelo Produzir (Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás), ainda em funcionamento. Apesar do fim do Fomentar em 1999, os beneficiários não perderam o direito adquirido e não houve nenhuma legislação que os obrigasse a migrar para o Produzir.

Por meio do Fomentar, foram implementados 364 projetos industriais, dos quais 140 ainda estavam em utilização em 2012. O objetivo do programa era estimular a produção industrial, com apoio financeiro e técnico, dando preferência explícita ao setor agroindustrial. O programa também visava promover a desconcentração industrial do estado e gerar grande impacto sobre o nível de emprego. De acordo com a Lei nº 9.489/1984, os recursos do Fomentar seriam destinados da seguinte forma:

- financiamento e investimentos fixos previstos em projetos enquadrados no programa;
- financiamento de até 70% do montante equivalente ao ICMS devido pelo estabelecimento industrial contribuinte;
- construção de obras de infraestrutura básica, indispensáveis à instalação e funcionamento de indústrias beneficiárias do programa;
- arrendamento mercantil de bens móveis ou locação de bens imóveis às indústrias, tais como: máquinas, aparelhos, equipamentos e instalações industriais, inclusive galpões para estas instalações; e
- pagamento do ICMS pela alíquota de 7% nas operações que realizar com outros estabelecimentos beneficiários do Fomentar.

O ponto de maior interesse por parte das empresas beneficiárias foi o benefício do financiamento de 70% do ICMS. De acordo com a legislação do Fomentar, o

período de fruição do benefício teria prazo de cinco anos e, após esse período, mais cinco anos de carência para o pagamento do débito, que seria pago em sessenta prestações mensais, iguais e fixas, com juros de apenas 2,4% a.a. e sem nenhuma forma de correção monetária.

Paschoal (2001) demonstrou, com um exemplo hipotético, que o Fomentar foi um programa essencialmente de isenção fiscal. As boas condições de pagamento do débito do programa, associadas a um ambiente de alta inflação, como o do período 1984-1994, provocava um processo de corrosão da dívida das empresas, que, por fim, resultava no pagamento de apenas 0,13% do valor devido do último ano de isenção, ou seja, a empresa ficava isenta de 70% do ICMS durante quatro anos e mais quatro quintos do último ano. De acordo com o autor, mesmo com o fim da inflação, a partir de 1994, a lógica da isenção continuou existindo devido às alterações na legislação do programa, que ampliaram o prazo de fruição dos benefícios de cinco anos para até o limite de trinta anos e permitiram a prática dos leilões de crédito, o que, efetivamente, isentou as empresas dos pagamentos de suas dívidas.

A indisponibilidade de dados sobre o Fomentar dificulta a avaliação mais profunda dos seus resultados. No entanto, por meio da análise dos dez maiores empreendimentos implementados entre 1984 e 1997, Paschoal (2001) conclui o seguinte:

Comprovamos, ainda, que o número de empregos gerados, em relação ao dispêndio realizado pelo estado, foi de pequena monta, indicando que, do início de suas atividades até o final de 1997, os dez maiores projetos aprovados tinham gerado apenas 8.606 empregos diretos, ficando, portanto, bem abaixo da expectativa. Em outras palavras, houve forte renúncia fiscal e séria diferenciação de tratamento entre as empresas. Também não ocorreu desconcentração industrial no interior do estado, pelo contrário, o processo de concentração se fortaleceu e a geração de empregos esteve muito abaixo da pretendida.

O que foi destacado de positivo no programa pelo autor foi a formação incipiente de um parque industrial no estado, ainda que de forma limitada. As indústrias incentivadas concentraram-se no setor agroindustrial e, em termos de localização territorial, reuniram-se na metade sul<sup>5</sup> do estado. Mesmo assim, o programa permitiu alterar o perfil produtivo de Goiás, devido às indústrias que se transferiram ou se formaram no seu território.

Em 2000, o Fomentar foi substituído pelo Produzir como programa de incentivo fiscal do estado de Goiás. O objetivo do Produzir é contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial, mediante o estímulo

---

5. As metades sul e norte foram divididas na altura de 16° ao sul da linha do equador. Municípios com sede acima dessa linha formam a metade norte; e os abaixo, a metade sul. Assim, neste trabalho, quando se mencionar metade sul ou metade norte estará sendo usado esse critério.

a realização de investimentos, renovação tecnológica das estruturas produtivas e aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais (Lei nº 13.591).

O benefício oferecido pelo programa e seu prazo de fruição são expostos no Artigo 23 do Decreto nº 5.265/2000, que diz:

O financiamento com base no imposto que o beneficiário tiver que recolher é de até 73% (setenta e três por cento) do montante do imposto que o contribuinte tiver que recolher ao Tesouro Estadual, relativo à circulação de mercadoria e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, correspondente à operação própria com produto previsto no respectivo projeto e industrializado pelo beneficiário, excetuado, na forma do § 11, o imposto decorrente de saída de mercadoria a título de bonificação, doação, brinde ou operação semelhante, e é concedido pelo prazo máximo de 15 (quinze) anos, contados a partir da liberação da primeira parcela, observada a data limite de 31 de dezembro de 2020.

Além do financiamento de até 73% do ICMS a ser recolhido, o beneficiário pode obter a redução ou até mesmo a isenção do ICMS financiado. Dependendo da prioridade do projeto, é possível a isenção de 30% a 100% do ICMS a ser financiado. O fator de desconto é definido em projeto, e o percentual de comprovação deve ser apurado pela auditoria interna à época do pagamento do saldo devedor do financiamento. Esse desconto é determinado por uma série de critérios econômicos e sociais, como número de empregos gerados, substituição de importação no mercado goiano, certificação ecológica, oferta de 10% do total de vagas para o primeiro emprego e outros. Dessa forma, a empresa que atingisse os coeficientes máximos de desconto poderia receber até 100% de isenção do ICMS a ser financiado (até 73% do ICMS devido). Por este ponto de vista, constata-se que o Produzir repete, da mesma forma que o seu antecessor – o Fomentar –, o mecanismo de isenção fiscal de impostos (Silva 2002 *apud* Paranaíba 2012).

Uma importante inovação do Produzir foi a criação de subprogramas, como o Microproduzir, que possibilitou às micro e pequenas indústrias se beneficiarem do financiamento de até 90% do ICMS pago mensalmente com prazo de fruição de cinco anos. Foram criados, ainda, mais cinco subprogramas para incentivar o desenvolvimento de determinados setores industriais, entre eles: tecnologia da informação (T&I), comércio exterior e logística. Esses subprogramas, voltados para setores específicos pouco desenvolvidos no estado, demonstram a intenção de promover a diversificação da economia de Goiás (Paranaíba, 2012).

De acordo com Romanatto, Arriel e Lima (2012), foram implementados pelo Produzir 289 projetos de implantação e expansão de empreendimentos industriais entre 2001 e 2010. Foram previstos em projeto 41,8 mil empregos diretos, investidos R\$ 8 bilhões e concedido financiamento de R\$ 52,7 bilhões

em ICMS. As tabelas 8 e 9 mostram, respectivamente, o montante de ICMS que é arrecadado pelo estado e aquele que é concedido pelo Produzir, e a quantidade de empregos formais gerados no estado e a quantidade de empregos formais previstos pelo Produzir entre 2001 e 2010.

**TABELA 8**  
**Arrecadação de ICMS total de Goiás e quantidade de benefícios concedidos pelo Produzir (2001-2010)**  
(Em R\$ bilhões)

Variável	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Arrecadação total</b>	<b>2,6</b>	<b>3</b>	<b>3,7</b>	<b>4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>6,5</b>	<b>6,8</b>	<b>8,2</b>
Benefício concedido	0,7	2,6	3,8	4,3	0,9	3,2	3,3	9,6	12	12,3
Benefício/arrecadação (%)	27	85	102	109	20	67	61	146	177	151

Fonte: Romanatto, Arriel e Lima (2012).  
Elaboração dos autores.

**TABELA 9**  
**Empregos formais totais criados em Goiás e empregos previstos pelo Produzir (2001-2010)**  
(Em 1 mil)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Empregos gerados – total (Rais)</b>	<b>66,7</b>	<b>50,8</b>	<b>45,6</b>	<b>45,8</b>	<b>72,1</b>	<b>47,9</b>	<b>68,6</b>	<b>73,6</b>	<b>74,3</b>	<b>104,3</b>
Empregos gerados – Produzir	0,9	4,1	3,1	3,1	2	3,2	4,7	7,5	7,4	5,9
Emprego – Produzir/emprego total (%)	1	8	7	7	3	7	7	10	10	6

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) e Romanatto, Arriel e Lima (2012).  
Elaboração dos autores.

É importante destacar que os valores do Produzir relacionados à quantidade de empregos formais criados e de investimentos foram declarados em projeto quando requerido o benefício por parte da empresa, portanto, podem estar superestimados. Outro fator que reforça a hipótese de superestimação das estatísticas do programa é a não exigência de conclusão dos investimentos para o início da fruição do benefício. No caso do Produzir, é necessária apenas a conclusão de 20% do valor do investimento previsto em projeto para o início do benefício por parte da empresa.

Em termos da distribuição territorial dos benefícios concedidos e dos investimentos fixos feitos entre 2001 e 2010, 88,4% e 83,9%, respectivamente, concentraram-se na metade sul do estado. Das dezoito microrregiões de Goiás classificadas pelo IBGE, apenas as de Goiânia, Anápolis e sudoeste goiano receberam 51,8% dos benefícios concedidos e 42,6% da totalidade dos investimentos fixos (Romanatto, Arriel e Lima, 2012).

Portanto, observou-se, no período entre 1990 e 2010, a alternância de dois planos de incentivo fiscal visando à atração de indústrias para o estado de Goiás, o Fomentar e o Produzir. Embora ambos possuam basicamente a mesma lógica, isto é, sejam baseados no financiamento do ICMS das empresas, houve uma evolução no escopo do segundo em relação ao primeiro. Enquanto o Fomentar foi um programa voltado para o setor agroindustrial e para empresas de grande porte, o Produzir aumentou o espectro de empresas e setores beneficiados. A partir do Produzir, micro e pequenas empresas foram beneficiadas e setores pouco desenvolvidos no estado, como os de alta tecnologia, foram incentivados. No entanto, mesmo com a alteração no seu escopo, o Produzir ainda apresenta problemas semelhantes aos do seu antecessor.

O primeiro é o baixo impacto na criação de empregos, prevista em relação à quantidade de benefícios concedidos. Utilizando o ano de 2010 como exemplo, como pode ser verificado pelas tabelas 8 e 9, foram concedidos benefícios na magnitude de R\$ 12 bilhões, valor maior que a própria arrecadação do estado, que foi de R\$ 8,2 bilhões no mesmo ano. No entanto, todo esse valor em benefícios fiscais foi responsável pela criação (em projeto) de apenas 5,9 mil empregos, isto é, 6% dos empregos que foram criados em todo o estado no mesmo ano.

O segundo problema é a baixa eficácia em relação à desconcentração do setor industrial no estado. Como foi demonstrado no trabalho de Romanatto, Arriel e Lima (2012), os investimentos do Produzir ficaram extremamente concentrados na metade sul do estado, principalmente nas microrregiões de Goiânia, Anápolis e sudoeste goiano.

Os problemas elencados não buscam mitigar a importância desses programas para o desenvolvimento do setor industrial de Goiás. Os programas de incentivo fiscal tiveram papel central no crescimento e na diversificação da economia goiana, principalmente no setor industrial. Todavia, é importante ressaltar que pouco contribuiu para a diminuição das desigualdades regionais e que a quantidade/qualidade de empregos gerados é algo para ser mais bem estudado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A participação dos estados no quadro federativo brasileiro enfraqueceu-se nas últimas décadas. Essa maior fragilidade está relacionada com o fortalecimento da União na estrutura federativa e com a perda da autonomia dos governos estaduais na determinação do gasto. No entanto, Goiás apresentou uma trajetória fiscal favorável nas últimas duas décadas. Houve uma evidente recuperação das finanças públicas do estado, mais fortemente na segunda metade da década de 2000.

A melhoria das finanças públicas de Goiás é evidenciada por meio da evolução favorável dos indicadores fiscais. Houve elevação em todas as categorias de receitas. Tanto as receitas próprias, como as receitas de transferências apresentaram aumento

expressivo durante o período. Os indicadores de endividamento apresentaram redução sustentada na última década, tanto em valores absolutos quanto em proporção do PIB.

A recuperação das finanças de Goiás é decorrente, por um lado, da LRF, que promoveu um processo de ajuste fiscal; e, por outro lado, do maior dinamismo econômico, propiciado pelo crescimento dos preços das *commodities* exportáveis produzidas no estado e pela queda da taxa real de juros.

Apesar da evolução favorável das finanças estaduais, a capacidade do estado – objeto de avaliação deste estudo – em criar uma trajetória de desenvolvimento mostrou-se limitada. O primeiro fator que oferece subsídio a essa assertiva é o fato de a função planejamento, por parte do governo estadual, ser utilizada de forma incipiente. A falta de interação entre as estratégias e os programas dos PPAs, a falta de metas claras e o uso do PPA como peça orçamentária, em vez de instrumento de planejamento, mostram a debilidade do planejamento no estado.

Outro limitante para o aumento dessa capacidade do governo estadual é a composição dos gastos. A maior parte das receitas é destinada ao pagamento de despesas de consumo que são constituídas, basicamente, pelas despesas com pessoal e serviços sociais básicos. Apenas os gastos com pessoal representam mais da metade de toda a despesa do estado.

Por fim, a baixa capacidade de investimento público estadual é o principal elemento que demonstra a dificuldade de se estabelecer uma trajetória de desenvolvimento para o estado de Goiás. Dessa forma, a ampliação dos gastos em infraestrutura e o aumento da capacidade produtiva, que são fatores fundamentais para uma trajetória de desenvolvimento sustentada, ficam comprometidos pela composição dos gastos estaduais, muito direcionados às despesas correntes. O que tem mitigado a falta de investimentos do setor público estadual e permitido manter uma taxa de investimento razoável no estado são as fontes de financiamento federal (FCO e BNDES) e o PAC.

A estratégia de desenvolvimento utilizada por Goiás nas últimas décadas baseia-se no estímulo fiscal à atração de empreendimentos industriais. Os esforços dessa estratégia centram-se, basicamente, em incentivos fiscais e creditícios, por meio dos programas de incentivos fiscais Fomentar e Produzir. Essa estratégia funda-se na ideia de que os custos de produção das empresas devem estar mais baixos que os de seus competidores de outros estados de maneira a garantir a sustentabilidade temporal da atividade em questão. Contudo, ficou evidenciada a baixa eficiência dessa estratégia na criação de empregos e na diminuição da desigualdade da riqueza no estado.

A capacidade governativa que se expandiu em Goiás aconteceu de forma indireta, já que o estado depende mais de instrumentos como a renúncia fiscal do que de seu próprio investimento. O agravamento da conjuntura externa atual poderá reduzir o crescimento de Goiás, que muito se deu em função da conjuntura externa benigna, mais favorável a *commodities* do que a esforços de orientação estratégica própria.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV, 2012.

ESTEVAM, L. **O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Relatório 01/2010**. Goiânia: TCE, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas estaduais: perfil dos estados brasileiros 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Goiás em dados 2013**. Goiânia: IMB, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. cap. 2. v. 1.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. O desempenho do investimento público do Ceará, 2007-2012, uma análise comparativa entre os estados. **Enfoque Econômico**, Ceará, n. 102, fev. 2014.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. Brasília: Brasiliense, 1982.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1894).

PARANAÍBA, A. C. **Agroindustrialização e incentivos fiscais estaduais em Goiás**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

PASCHOAL, J. A. R. **O papel do fomentar no processo de estruturação industrial em Goiás (1984-1999)**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001.

PIRES, M. **Implicações do processo de modernização conservadora na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul de Goiás**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1965.

ROMANATTO, E.; ARAÚJO, E. S.; SOUZA, R. S. **Desequilíbrios regionais e a distribuição de recursos em Goiás**. Goiânia: IMB, 2013. (Estudos do IMB). Disponível em: <[http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/desequilibrios\\_regionais\\_e\\_a\\_distribuicao\\_de\\_recursos\\_em\\_goias.pdf](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/desequilibrios_regionais_e_a_distribuicao_de_recursos_em_goias.pdf)>.

ROMANATTO, E.; ARRIEL, M. F.; LIMA, W. M. **O Programa Fomentar/Produzir** – informações e análises para o estado de Goiás e suas microrregiões. Goiânia: IMB, 2012. (Estudo do IMB). Disponível em: <[http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/programa\\_fomentar\\_produzir\\_informacoes\\_e\\_analises\\_para\\_o\\_estado.pdf](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/down/programa_fomentar_produzir_informacoes_e_analises_para_o_estado.pdf)>.

SANCHES, N. G.; ROCHA, F. Investimentos estaduais públicos e privados: bens substitutos ou complementares? **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 211-223, jun. 2010.

SILVA, M. **Incentivos fiscais como instrumento do planejamento tributário no estado de Goiás**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

VERGOLINO, J. R. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil**: notas sobre o período recente (1990-2010). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1908).



Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe  
Bahia Sergipe Rondônia Maranhão Goiás Espírito Santo Tocantins Goiás Distrito Federal Santa Catarina Amazon  
Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazon  
Piauí Tocantins Goiás Alagoas Rio Grande do Norte Acre Rio Grande do Sul Rondônia Maranhão Goiás Espírito Sar  
ão Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Grosso São Paulo Mato Grosso do Sul Paraíba Bahia Mato Gros  
Ceará Minas Gerais Distrito Federal Santa Catarina Amazonas Piauí Paraná Amapá Pará Rio de Janeiro Sergipe

# PARTE III

## CONCLUSÕES GERAIS



## **AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NO ESTADO DE GOIÁS: UM BALANÇO DO PERÍODO 2000-2012**

Aristides Monteiro Neto  
Eduiges Romanatto

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo é empreendido um esforço analítico de compreensão do funcionamento dos principais instrumentos governamentais, aqui entendidos como capacidades governativas, operados pelos governos federal e estadual em Goiás. Nesse sentido, é apresentada uma síntese de elementos da moldura federativa brasileira configuradora da atuação governamental na esfera subnacional com vistas à identificação de trajetórias, planejadas ou não, de desenvolvimento no estado.

São quatro as seções que o compõem, sendo a primeira esta introdução. A segunda revê a trajetória econômica do estado desde a década de 1960 de maneira a pontuar o seu elevado crescimento e como este tem sido impulsionado e, em larga medida, mantido por decisões de gasto governamental. Na terceira seção, as capacidades governativas são evidenciadas e problematizadas sempre com a perspectiva de se entender o papel dos entes federal e estadual na trajetória goiana no período 2000-2012. Em meio a restrições fiscais que já se estendem há cerca de uma década, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), este estudo tenta mapear e responder a indagações como: de que maneira, com que recursos e estratégias o governo estadual esteve e está impelido a (cor)responder à própria melhoria da capacidade fiscal e institucional vista na esfera do governo federal no ciclo de crescimento econômico e de ativismo pró-desenvolvimento da década. Por fim, a quarta seção traz as conclusões do trabalho conduzido.

Este capítulo foi construído de maneira a manter, sempre que possível, a comparabilidade desta experiência do estado de Goiás com os demais estudos de governos estaduais no âmbito do projeto-âncora que lhe deu origem. O leitor poderá encontrar grande utilidade em realizar suas próprias comparações dos principais instrumentos de políticas estaduais bem como dos resultados deste estudo com os do recentemente publicado pelo Ipea para o estado de Pernambuco (Monteiro Neto, Vergolino e Santos, 2015).

## 2 A ECONOMIA DE GOIÁS E DO CENTRO-OESTE: VISÃO DE LONGO PRAZO (1960-2012)

A trajetória do crescimento econômico de longo prazo – para efeitos deste capítulo, o período compreendido entre 1960 e 2012 – da economia do estado de Goiás pode ser vislumbrada a partir das informações a seguir disponibilizadas. Permitirá um entendimento tanto do contexto regional em que se insere quanto do seu próprio potencial para expandir-se.

Esse período corresponde, aproximadamente, ao tempo histórico das grandes formulações e criações institucionais da política de desenvolvimento regional brasileira. Nos anos 1950, foram instituídos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia. Na década de 1960, por sua vez, foram criadas as superintendências regionais de desenvolvimento – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) –, para articular políticas, projetos e recursos com vistas à modernização produtiva das regiões do país consideradas atrasadas.

A região do Centro-Oeste brasileiro, onde se insere o estado de Goiás, representou uma grande fronteira de ocupação para a economia brasileira. Território vasto e pouco habitado, contando com apenas 2,9 milhões de habitantes em 1960, foi alvo de estratégias federais de desenvolvimento que implicavam a ocupação de terras para a produção agropecuária e expansão populacional por meio da criação de infraestruturas de transportes, principalmente a rodoviária. Destacou-se, no entanto, como elemento de grande atração na redefinição do próprio coração do território nacional, a construção da nova capital federal, Brasília, em porção do estado de Goiás, hoje o Distrito Federal.

Em 2012, a população total da região Centro-Oeste atingiu o patamar de 14,4 milhões, crescendo à taxa de 3,1% ao ano (a.a.) desde 1960. O estado de Goiás, por sua vez, com 1,9 milhão de habitantes em 1960, apresentou em 2012 o contingente populacional de 6,1 milhões, com aceleração de 2,3% a.a.

A dinâmica populacional, determinada ora pelo crescimento demográfico, ora pela migração, contribuiu para a transformação da economia regional tendo o estado de Goiás um papel relevante nesta experiência. A evolução do produto interno bruto (PIB) estadual e regional no período 1960-2012 é muito elevada, para padrões de longo prazo, e ocorreu acima das médias nacionais: a economia goiana se expandiu à taxa elevada de 5,1% a.a., que, entretanto, foi inferior à do conjunto da região Centro-Oeste, de 6,8%, mas superior à da economia brasileira, de 4,1% a.a.

Mesmo com uma dinâmica demográfica muito acelerada, a intensidade do crescimento do PIB total permitiu que o produto por habitante apresentasse taxas também muito altas. Entre 1960 e 2012, o PIB *per capita* cresceu a uma taxa de 3,07% a.a. em Goiás; 3,75% a.a. no Centro-Oeste; e 2,08% a.a. no Brasil (tabela 1).

TABELA 1  
Goiás, Centro-Oeste e Brasil: evolução do PIB total e do PIB *per capita* (1960-2012)  
(Em %)

Períodos escolhidos	Taxas anuais de crescimento <sup>1</sup>					
	PIB total			PIB <i>per capita</i>		
	Goiás	Centro-Oeste	Brasil	Goiás	Centro-Oeste	Brasil
1960-2012	5,16	6,81	4,14	3,07	3,75	2,08
Década de 1960	8,50	10,00	4,98	3,94	4,18	1,98
Década de 1970	10,74	12,06	8,45	7,75	7,69	5,82
Década de 1980	2,75	5,35	3,08	1,04	2,41	0,92
Década de 1990	5,53	10,08	2,86	3,23	7,82	1,39
Década de 2000	4,79	4,66	3,60	2,79	2,59	2,24
Reformas econômicas (1990-2002)	5,57	7,51	2,62	3,31	5,33	1,19
Ativismo fiscal (2003-2012)	5,18	5,04	3,99	3,63	3,63	3,03
2000-2006	4,26	3,90	2,83	1,95	1,67	1,18
2007-2012	5,40	5,04	3,66	4,23	3,69	2,89

Fonte: *Contas Regionais do Brasil* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Taxas geométricas de crescimento obtidas por ajustamento da função exponencial ( $Y = a \times b$ ).

O crescimento econômico na região Centro-Oeste como um todo tem sido tão dinâmico que, pelo menos até o início dos anos 2000, as taxas de expansão do PIB regional superaram aquelas do crescimento de Goiás. Desde 2000, contudo, a economia goiana apresenta padrão de aceleração que ultrapassa o da economia regional.

O curso da expansão econômica no Centro-Oeste vem redefinindo substantivamente a ocupação do território brasileiro ao longo da última metade do século XX. A participação regional no PIB nacional, que era de 2,46% em 1960, foi mais que triplicada, chegando a 9,80% em 2012. Em Goiás, houve uma duplicação da participação relativa na economia nacional de 1,41% em 1960 para 2,82% em 2012, quando sua economia atingiu a nona posição no *ranking* nacional.

Destaque-se que na década recente, mais efetivamente depois de 2007, há uma aceleração mais intensa do PIB total e *per capita* em Goiás. Provavelmente, como se verá em seção a seguir, contribuiu para tal desempenho o início da implantação de vários dos projetos de infraestrutura previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Tanto na fase pré-PAC (2000-2006) quanto na de pós-implantação do programa (2007-2012), as taxas anuais de

crescimento do PIB total e *per capita* de Goiás foram maiores que as da economia do Centro-Oeste e do Brasil. No primeiro momento (2000-2006), o PIB *per capita* acelerou à taxa de 1,95% a.a., patamar superior ao Centro-Oeste (1,67% a.a.) e ao Brasil (1,18% a.a.). Depois, entre 2007 e 2012, o ritmo foi ainda mais forte, com taxas de PIB *per capita* de 4,23%, 3,69% e 2,89% a.a. para Goiás, Centro-Oeste e Brasil, respectivamente (tabela 1).

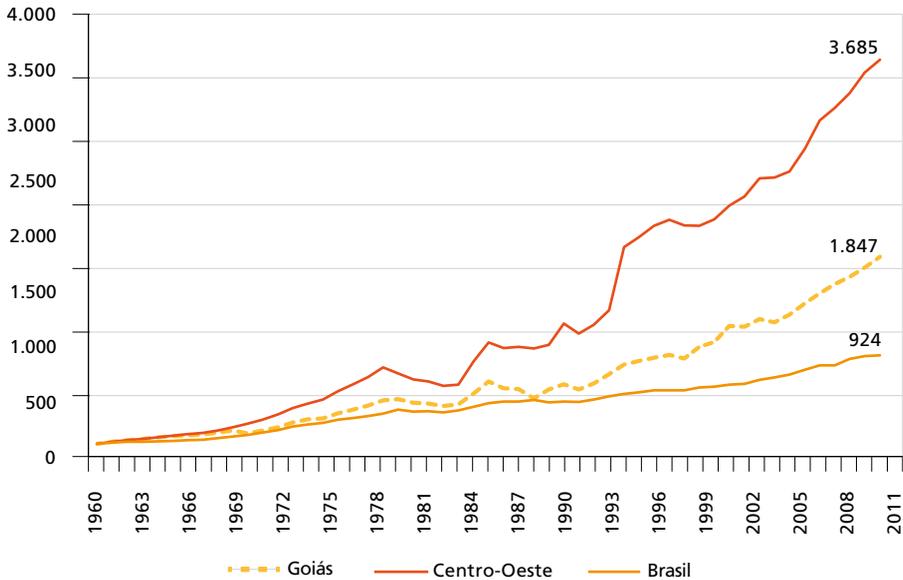
Os gráficos 1A e 1B mostram a evolução do PIB total e do PIB *per capita* nestes últimos cinquenta anos desde 1960. O padrão de crescimento estadual esteve mais próximo do padrão nacional até o início da década de 1990, quando passou a apresentar maior aceleração. Há, a partir desta década, um gradual descolamento das duas trajetórias – estadual e nacional – com a economia goiana crescendo bem acima da nacional.

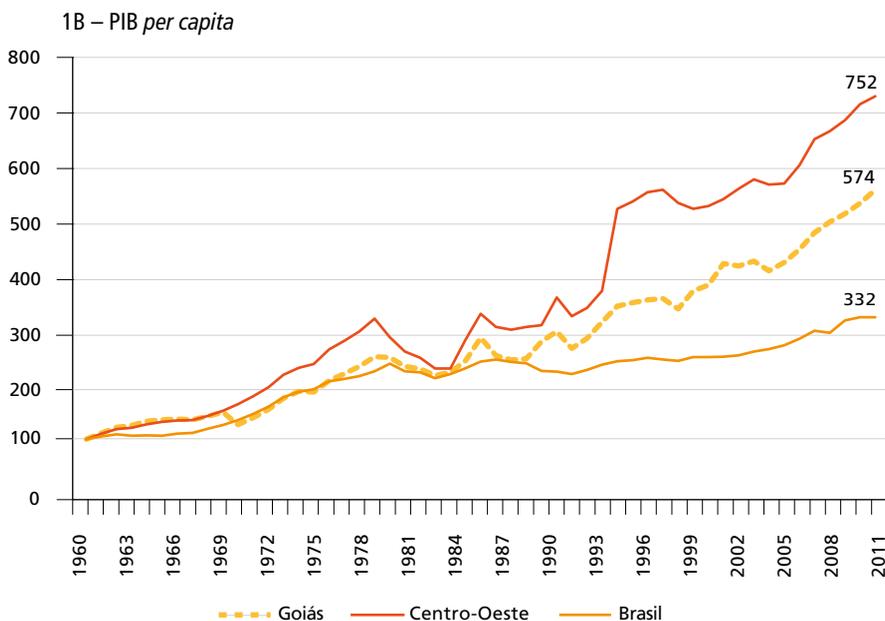
GRÁFICO 1

Goiás, Centro-Oeste e Brasil: evolução do PIB (1960-2012)

(1960 = 100)

1A – PIB total





Fonte: IBGE e Ipeadata.  
Elaboração dos autores.

Verifica-se mais claramente a partir da década de 1990 a existência de uma trajetória de convergência das rendas *per capita* entre o estado de Goiás e o Brasil. Entre as décadas de 1960 e 1980, o PIB *per capita* estadual manteve-se em torno de 50% do padrão nacional. Já na década de 1990, saltou para 64,0% e produziu novos avanços nesta razão comparativa quando chegou em 2012 a 88,9% do PIB *per capita* nacional (tabela 2).

TABELA 2  
Goiás, Centro-Oeste e Brasil: evolução do PIB *per capita*  
(Em R\$ de 2012)

	1960	1980	1990	2000	2012
Goiás	3.515,5	8.972,9	10.084,4	13.424,7	20.182,1
Centro-Oeste	3.979,1	11.692,3	12.588,0	21.406,2	29.914,1
Brasil	6.835,7	16.656,0	15.707,3	17.507,3	22.697,5
Goiás/Brasil (%)	51,4	53,9	64,0	76,7	88,9
Centro-Oeste/Brasil (%)	58,2	70,2	80,1	122,3	131,8

Fonte: Contas Regionais do Brasil/IBGE.  
Elaboração dos autores.

A caracterização dos movimentos recentes da socioeconomia goiana, apresentada em detalhes nos capítulos 1 e 2 deste livro, aponta os fenômenos da expansão

agropecuária, principalmente aqueles ligados ao mercado externo (*commodities*), bem como os propulsores da economia estadual. Até mesmo a sua estrutura industrial tem se expandido por meio do estímulo às atividades do pujante agronegócio em seu território e da expansão da população urbana em cidades médias e na capital, Goiânia.

O estado de Goiás aparece como um dos principais produtores nacionais de sorgo, soja, milho, feijão, cana-de-açúcar, algodão herbáceo, rebanho bovino, leite e abate de bovinos, enquadrando-se entre os seis maiores no contexto nacional.<sup>1</sup>

O elevado dinamismo econômico no estado de Goiás, e no conjunto da região Centro-Oeste, não teria sido possível sem a atuação estratégica do governo federal, ora na forma direta pelo gasto em infraestruturas de logística urbana, ora na forma indireta pela atração que seu gasto passou a operar sobre a atividade econômica privada estimulada a se instalar na região. Políticas setoriais específicas de desenvolvimento tecnológico para a agricultura dos cerrados brasileiros, por exemplo, as quais contaram com amplos incentivos federais para permitir que os solos ácidos do bioma viessem a ser corrigidos e explorados para a agricultura, criaram as bases para o acelerado desenvolvimento do agronegócio de *commodities* exportáveis.

Segundo estudo de Monteiro Neto e Gomes (2000), os elementos de financiamento da ação governamental no Centro-Oeste, dados pelas rubricas de consumo do governo e formação bruta de capital fixo (FBCF) do setor público para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e empresas estatais, evidenciam o seguinte: a variável consumo (isto é, as despesas de consumo) do setor público atingiu participação relativa no PIB regional elevada e se expandiu ao longo do tempo, atingindo 27,6% em 1970, 28,0% em 1980, 37,0% em 1991 e 38,9% em 1995; enquanto a FBCF atingiu 15,6%, 14,5%, 11,9% e 6,2% nos mesmos anos, respectivamente.

Com valores de gastos em consumo e em investimento situando-se, entre 1970 e 1995, no patamar acima de 40% do PIB regional, o conjunto da atuação governamental na região foi capaz de assegurar, durante várias décadas, o financiamento tanto da oferta agregada (via infraestrutura em geral) quanto da demanda agregada por bens do setor privado. Sem a devida consideração das estratégias de desenvolvimento governamentais para a região, materializadas nestes níveis e ritmos de gastos observados no setor público federal, estadual e municipal (e em estatais), não se explicam adequadamente as razões das aceleradas transformações nestes últimos sessenta anos. Tampouco se esclarece o que está ocorrendo com a economia do estado, que foi enormemente beneficiada pela ação pública.

Apresentado o quadro da evolução geral da economia goiana durante o período 1960-2012 – e conhecidos os traços marcantes de sua atual socioeconomia, com

---

1. A lista completa dos principais componentes da produção agropecuária do estado de Goiás pode ser conferida na tabela 4 do capítulo 1 deste livro.

base nos dois primeiros capítulos deste livro –, pode-se partir para uma avaliação mais circunstanciada do conjunto das capacidades governativas posto à disposição dos seus cidadãos bem como aquele construído pelos governos federal e estadual no período recente.

Discutir-se-á quais capacidades estatais estão disponíveis para o governo estadual levar adiante trajetórias de desenvolvimento. Igualmente, analisar-se-á, em face da expansão da economia nacional no período 2000-2012, se os governos estaduais teriam sido capazes de formular rotas que beneficiassem o estado e o fizessem se apropriar do crescimento econômico. Estas são questões que passam a ser debatidas a seguir.

### **3 RELAÇÕES FEDERATIVAS: COOPERAÇÃO SEM COORDENAÇÃO**

O mapeamento da posição do estado de Goiás no contexto federativo nacional é passo relevante para a compreensão das reais necessidades do governo estadual bem como dos desafios institucionais e fiscais a serem enfrentados. Alguns questionamentos se fazem cruciais para a investigação das relações entre entes governamentais no Brasil de hoje. Desta forma, pergunta-se: como se expressam as capacidades governativas estaduais quando comparadas com os demais padrões nacionais; de que maneira esta Unidade da Federação (UF) se beneficia de recursos de transferências fiscais (ou outras) do governo federal para financiar suas estratégias de desenvolvimento; e que orientações e escolhas estratégicas balizam o gasto público estadual.

Inicialmente, podem-se avaliar por meio do volume (nível) e do sentido (direção) que assumem nos entes subnacionais os aportes de transferências fiscais que o governo federal faz ao estado de acordo com as regras atuais que prezam por recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – o principal instrumento constitucional de suporte de recursos federais aos governos estaduais – e, adicionalmente, por recursos voluntários para políticas públicas em geral.

As informações sobre transferências constitucionais contidas na tabela 3 permitem vislumbrar estas questões. Em termos de sua capacidade de geração de receitas tributárias, o estado teve forte expansão real das receitas, visualizada pela mudança de patamar, de 87,3% da média nacional em 2000 para 98,0% em 2010. Portanto, a posição contributiva do estado já se aproxima da média nacional nesta última década.

Tais receitas tributárias próprias, na vigência do sistema brasileiro de transferências fiscais, passam a ser acrescidas, em cada ano investigado, de um montante adicional de recursos que visa operar maior igualdade fiscal entre os entes federados. Em 2000, Goiás recebeu o equivalente a R\$ 262,30 por habitante, na forma de transferências da União, valor que se adicionou às receitas tributárias próprias de R\$ 932,60 por habitante.

TABELA 3  
**Goiás e Grandes Regiões: receitas tributárias (RTs) e transferências fiscais (TRfs)**  
**(por habitante) (2000 e 2010)**  
 (Em R\$ de 2008)

	RTs		RT pós-transferências		(A/B)
	(A)		(B)		
	R\$	BR = 100	R\$	BR = 100	
2000					
Goiás	932,6	87,3	1.194,9	81,9	1,3
Centro-Oeste	1.214,3	113,7	2.032,7	139,4	1,7
Norte	619,2	58,0	1.383,4	94,9	2,2
Nordeste	518,0	48,5	949,3	65,1	1,8
Sul	1.027,1	96,1	1.352,9	92,8	1,3
Sudeste	1.502,3	140,6	1.751,8	120,1	1,2
2010					
Goiás	1.371,6	98,0	1.824,9	95,2	1,3
Centro-Oeste	1.714,4	122,5	2.328,1	121,5	1,4
Norte	929,7	66,4	1.957,6	102,1	2,1
Nordeste	738,5	52,8	1.399,5	73,0	1,9
Sul	1.542,1	110,2	2.037,4	106,3	1,3
Sudeste	1.824,9	130,4	2.136,9	111,5	1,2

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda ((MF).  
 Elaboração dos autores.

Comparativamente, as receitas tributárias *per capita* no estado de Goiás em 2000 e 2010, embora inferiores às médias das regiões Centro-Oeste (fortemente influenciadas pelos valores contabilizados no Distrito Federal), Sul e Sudeste do país, são superiores às médias dos estados das regiões Norte e Nordeste.

Em relação ao seu PIB (tabela 4), as receitas tributárias passam de 8,6% em 2000 para 9,9% em 2010, e as transferências fiscais, de 2,4% para 3,3% entre os dois anos referidos. Fica evidente que os mecanismos de redistribuição fiscal do sistema federativo têm contribuído para o fortalecimento da base de arrecadação própria do governo estadual na medida em que expandem suas receitas próprias entre 2000 e 2010.

Tais recursos de transferências apoiam largamente a ampliação do nível de despesa corrente em áreas prioritárias da política pública. Em Goiás, segundo informações levantadas no capítulo 2 deste livro, as rubricas de gasto em áreas sociais aumentaram (cálculo em número-índice) de 100,0 em 2000 para 312,6 em 2011 na educação e cultura (multiplicado por 3,1 vezes); de 100,0 em 2000 para 856,3 em 2011 na saúde e saneamento (multiplicado por 8,5 vezes); e de 100,0 para 397,5 na segurança pública (multiplicado por 3,9 vezes).

TABELA 4  
Goiás e Grandes Regiões: RTs TRfs recebidas (2000 e 2010)  
(Em % do PIB)

	2000			2010		
	RT/PIB	TRf/PIB	(RT+TRf)/PIB	RT/PIB	TRf/PIB	(RT+TRf)/PIB
Goiás	8,6	2,4	11,0	9,9	3,3	13,2
Centro-Oeste	6,9	4,6	11,5	8,1	2,9	11,0
Norte	7,5	9,2	16,7	8,6	9,5	18,1
Nordeste	8,1	6,7	14,9	9,1	8,1	17,2
Sul	6,4	2,0	8,4	8,0	2,6	10,5
Sudeste	7,6	1,3	8,9	8,2	1,4	9,7

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados/STN/MF.  
Elaboração dos autores.

### 3.1 Governo federal: elementos alternativos de sua atuação no estado

Do ponto de vista das intenções para atuação de políticas públicas nos estados, bem como dos instrumentos à disposição para tal, o governo federal opera por meio de gasto em consumo e em investimento e também de mecanismos bancários financiadores da atividade privada. O gasto realizado com funcionários públicos federais na rede de saúde, nas universidades, nas escolas técnicas, nas agências de assistência social e previdenciária, entre outros, são exemplos do gasto federal em consumo ou custeio. Alternativamente gastos em investimento podem ser realizados numa gama ampla de escolhas de políticas públicas. O conhecimento circunstanciado das formas de gasto federal total (consumo e investimento) em cada UF, entretanto, é de difícil mensuração. A identificação precisa do gasto federal nas regiões e estados tem sido comprometida por conta de imprecisões contábeis: parcelas relativamente grandes de despesas federais são contabilizadas pelo governo federal como se fossem realizadas no território do Distrito Federal – isto é, na sede do governo central –, quando, de fato, correspondem a gastos (federais) realizados nos estados da Federação.

Para efeitos deste trabalho, alguns itens escolhidos da ação federal em Goiás são apresentados para permitir, ainda que parcialmente, uma visão dos impactos de certas ações federais – não diretamente relacionadas com o FPE – na capacidade corrente do governo local em operar estratégias estaduais de desenvolvimento. Neste sentido, é apresentado inicialmente o quadro de recursos previstos no PAC 1 e 2 para o estado de Goiás entre 2007 e 2014. Em seguida, são evidenciados recursos manuseados por duas importantes fontes federais de financiamento do investimento privado. Por fim, dois mecanismos da ampla política social brasileira de transferências de renda, ambos voltados para a superação da pobreza, são

analisados, o Programa Bolsa Família (PBF) e o benefício de prestação continuada (BPC), que auxilia pessoas com deficiência física ou mental e idosos sem renda.

### 3.2 PAC 1 e 2

O governo federal planejou para Goiás blocos de investimentos voltados em grande parte para a expansão de infraestruturas logística, energética e urbana. Os recursos previstos para alocação montaram ao longo das duas fases do PAC – sendo a primeira a do PAC 1 (2007-2010) e a segunda a do PAC 2 (2011-2014) – o equivalente a R\$ 56,4 bilhões tanto para projetos em empreendimentos chamados exclusivos como para aqueles que beneficiam o estado de Goiás, mas não exclusivamente, e têm, de fato, uma dimensão regional mais ampla.

No PAC 1, segundo Brasil (2010), a estratégia federal para o estado de Goiás foi, na área de logística, integrar o território estadual com os demais estados do Centro-Oeste e do Sudeste, e ampliar a integração com o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Conclui-se desta estratégia o motivo de os investimentos em rodovias, ferrovias e aeroportos terem se tornado tão presentes (Ferrovia Norte-Sul; BR-070, BR-080, BR-060 e BR-153; e aeroporto de Goiânia).

No eixo denominado Energética da tabela 5, os investimentos se destinaram à geração de energia elétrica: usinas hidrelétricas e termelétricas (a biomassa), combustíveis renováveis (etanol) e linhas de transmissão. No eixo intitulado Social e urbana, por sua vez, predominaram os gastos em distribuição de energia (Luz para Todos), expansão de oferta de água para consumo humano, saneamento e resíduos sólidos.

Os recursos para todos os eixos totalizaram, durante o PAC 1, R\$ 23,3 bilhões até 2010; com previsão de mais R\$ 19,3 bilhões para o período pós-2010. No PAC 2, continuou-se o esforço em avançar nas áreas já contempladas pelo PAC 1 além de incorporar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para a redução do *deficit* habitacional com recursos da ordem de R\$ 3,3 bilhões entre 2011 e 2014. No geral, foram R\$ 33,0 bilhões nesta última fase para os empreendimentos exclusivos no estado e para aqueles que contemplam simultaneamente Goiás e outros estados da região. No seu conjunto, planejava-se investir cerca de R\$ 86,0 bilhões, em valores correntes, no PAC durante seu período de execução (2007-2014), sendo que a maior parte (60%) seria investida em projetos não exclusivos, isto é, de implementação em mais de um estado da região, no valor de R\$ 53,9 bilhões. Aqueles de orientação exclusiva no território goiano chegaram a R\$ 32,0 bilhões no período.

Torna-se relevante destacar o caráter estratégico do investimento previsto, pois se destina à ampliação da infraestrutura logística no estado com intenção de gerar externalidades positivas para o setor empresarial.

TABELA 5  
Investimentos federais do PAC 1 e 2  
(Em R\$ milhões)

Eixo	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional	
	2007-2010	Pós-2010	2007-2010	Pós-2010
PAC 1				
Logística	3.058,6	433,5	466,1	5.504,0
Energética	7.527,9	2.006,3	4.369,7	11.359,8
Social e urbana	7.910,7	--	--	--
<b>Total</b>	<b>18.497,2</b>	<b>2.439,8</b>	<b>4.835,8</b>	<b>16.863,8</b>
PAC 2				
Transportes	3.010,3	506,7	6.361,6	666,0
Energia	1.970,4	241,8	16.996,2	8.220,2
Cidade Melhor	537,9	407,6	--	--
Comunidade Cidadã	195,2	--	--	--
PMCMV	3.350,4	77,6	--	--
Água e Luz para Todos	700,5	187,8	--	--
<b>Total</b>	<b>9.764,7</b>	<b>1.421,5</b>	<b>23.357,8</b>	<b>8.886,2</b>
<b>PAC 1 e 2</b>	<b>28.261,9</b>	<b>3.861,3</b>	<b>28.193,6</b>	<b>25.750,0</b>

Fonte: Brasil (2010; 2012).

Obs.: (-) dado não disponível.

As intenções federais de levar adiante projetos de infraestrutura de grande vulto são, *per se*, meritórias, pois contribuem para o desenvolvimento dos territórios recebedores; entretanto, a ausência de coordenação federativa entre os governos envolvidos tem trazido problemas para as áreas afetadas pelos investimentos. Tem sido muito comum que os governos estaduais não consigam dar contrapartidas adequadas em volume de recursos próprios para os investimentos federais.

Contando com orçamentos mais limitados que a União para o gasto em investimento, os governos estaduais ficam pressionados para dar aportes, não previstos em orçamento, necessários à conclusão de determinadas obras. Neste contexto, de ausência de relações de cooperação federativa mais aprofundadas, as intenções federais de gasto no território pressionam, pelo adicional gerado de investimentos articulados e subsidiários às grandes obras, as limitadas capacidades orçamentárias dos governos subnacionais, principalmente dos estaduais.

### 3.3 Instrumentos federais de financiamento do investimento: Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e BNDES

Por meio de seus bancos públicos, o governo federal canaliza crédito para viabilizar investimentos privados nas regiões. Os recursos do FCO são operacionalizados pelo Banco do Brasil (BB) e têm atuação motivada pelos propósitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A trajetória dos valores contratados no FCO foi crescente entre 2000 e 2012, passando de uma média anual em Goiás, em valores constantes de 2012, de R\$ 872 milhões no triênio 2000-2002 para uma de R\$ 2,2 bilhões em 2010-2012. De 0,6% do PIB estadual em 2000, os desembolsos chegaram a 2,1% do PIB (R\$ 2,6 bilhões) em 2012. De maneira acumulada, os desembolsos ao setor produtivo somaram em Goiás durante 2000-2012 o montante de R\$ 17,3 bilhões, contribuindo para a sustentação do investimento privado (tabela 6 e 7 e gráfico 2).

Os recursos do FCO em Goiás têm sido canalizados de maneira mais concentrada para as atividades agroindustriais. A terminologia adotada pelo FCO contempla as atividades rurais e as empresariais. As primeiras incluem a agropecuária e o seu processamento de bens (portanto, também incluem atividades industriais ligadas ao agronegócio), enquanto as segundas contemplam as demais atividades industriais e, principalmente, a de serviços e comércio.

Segundo Pires (2015), no primeiro caso (do setor rural) os recursos apresentaram elevada participação na composição total entre os anos de 1995 e 2012: em 1995, a participação foi de 89,0%; em 2000, de 96,2%; em 2005, de 88,5%; em 2010, de 65,1%; e em 2012, de 73,7% do total. Não por outra razão, este mesmo estudo aponta que os setores de agropecuária e indústria conjuntamente aumentaram de maneira significativa sua parcela no valor adicionado bruto (VAB) do estado, de 34,3% em 1995 para 39,4% em 2005 e para 40,7% em 2010 (*op. cit.*, p. 41). O setor de serviços, por sua vez, sofreu redução de sua participação no VAB estadual de, respectivamente, 65,7%, 60,7% e 59,3% nas datas mencionadas.

Quanto aos recursos providos pelo BNDES para a atividade produtiva, o volume total do período foi de R\$ 40,9 bilhões. Há mais recursos tomados de empréstimo a partir de 2007 que na fase precedente: entre 2000 e 2006, a média anual foi de R\$ 1,7 bilhão, enquanto entre 2007 e 2012 cresceu expressivamente para um novo patamar anual de R\$ 4,8 bilhões. Note-se que, em 2008 e 2009, o volume de recursos do BNDES em Goiás alcança a marca de 6,0% do PIB estadual, atingindo um máximo para a série.

As duas fontes federais de crédito ao investimento atingiram o montante acumulado de R\$ 58,2 bilhões no período 2000-2012. No triênio 2000-2002, foram arrematados R\$ 2,4 bilhões (média anual), que passaram para R\$ 6,4 bilhões no triênio final de 2010-2012. Dito de outro modo, os desembolsos das duas fontes passaram da média anual de 3,2% do PIB estadual no período 2000-2006 para 6,2% no segundo período, 2007-2012.

A expansão dos recursos dessas duas fontes federais de financiamento do investimento de maneira mais nítida a partir de 2007 coincide com uma maior mobilização de propostas de investimento feita pelo governo federal por meio do PAC neste mesmo ano, quando o programa foi lançado. Teve, por conseguinte, efeitos positivos sobre a economia goiana ao contribuir para a alavancagem dos investimentos privados.

**TABELA 6**  
**Goiás: evolução dos desembolsos anuais do FCO e do BNDES (2000-2012)**  
(Em R\$ milhões de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FCO	382,4	1.046,7	1.187,0	654,6	976,5	975,8	978,6	1.324,3	1.840,3	1.358,1	1.810,4	2.174,8	2.641,6
BNDES	1.458,3	972,9	2.180,6	1.854,2	2.164,5	1.498,8	1.750,3	3.463,9	6.396,5	6.403,1	4.964,3	4.621,1	3.152,9
<b>Total</b>	<b>1.840,7</b>	<b>2.019,6</b>	<b>3.367,6</b>	<b>2.508,8</b>	<b>3.141,0</b>	<b>2.474,6</b>	<b>2.729,0</b>	<b>4.788,2</b>	<b>8.236,8</b>	<b>7.761,3</b>	<b>6.774,7</b>	<b>6.795,8</b>	<b>5.794,5</b>

Fonte: Ministério da Integração Nacional (MI) e BNDES.

Elaboração dos autores.

**TABELA 7**  
**Goiás: desembolsos anuais do FCO e BNDES, como proporção do PIB estadual (2000-2012)**  
(Em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FCO	0,6	1,5	1,5	0,8	1,2	1,2	1,1	1,4	1,8	1,3	1,6	1,9	2,1
BNDES	2,2	1,4	2,7	2,3	2,6	1,8	2,0	3,7	6,3	6,0	4,4	3,9	2,5
<b>Total</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>5,1</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>4,7</b>

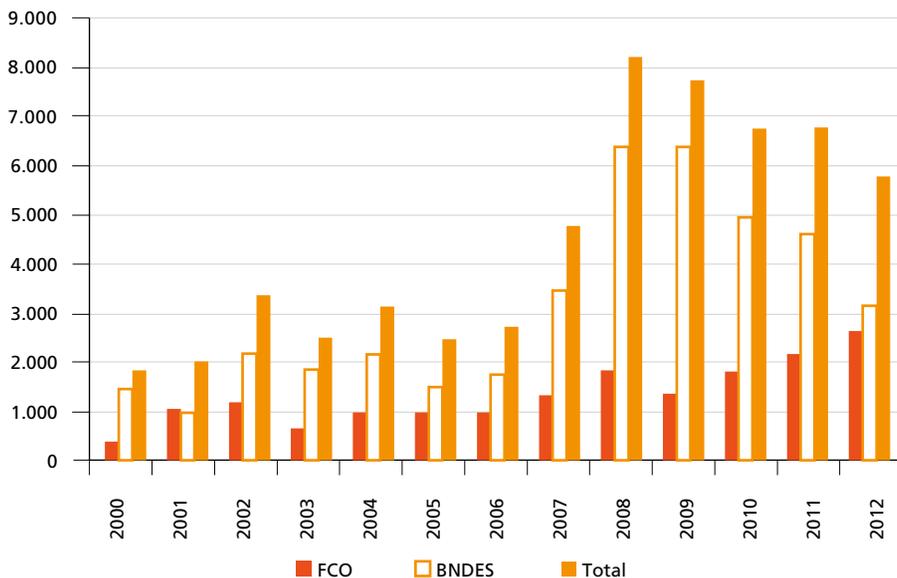
Fonte: MI e BNDES.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

**Goiás: evolução dos desembolsos anuais do FCO e do BNDES (2000-2012)**

(Em R\$ milhões de 2012)



Fonte: MI e BNDES.  
Elaboração dos autores.

**3.4 Instrumentos de financiamento da política social: PBF e BPC**

Outra forma de o governo federal atuar sobre os entes estaduais, além de seu papel promotor da expansão do investimento agregado, é pela via da ampliação dos gastos na política social. Para o Brasil como um todo, este gasto tem sido motivado por duas orientações estruturantes: *i*) a determinação constitucional de ampliação do gasto em educação, saúde e assistência social; e *ii*) as escolhas políticas da sociedade brasileira para o fortalecimento de agendas sociais mais amplas que permitam ao país reduzir suas históricas desigualdades de renda e oportunidades bem como sua miséria e pobreza extrema.

Estas razões explicaram o aumento do gasto social federal no país de R\$ 234,0 bilhões em 1995 (medido em valores de 2011) para R\$ 638,5 bilhões em 2010. Como proporção do PIB, o referido gasto passou de 11,24% em 1995 para 15,54% em 2010. O conceito de gasto social aqui é bastante amplo e contempla, segundo Castro *et al.* (2012), as seguintes áreas: previdência social; saúde; assistência social; alimentação e nutrição; habitação e urbanismo; saneamento básico; trabalho e renda; educação; desenvolvimento agrário; e cultura.<sup>2</sup>

2. Para mais detalhes, consultar o estudo de Castro *et al.* (2012).

O gasto social federal, conquanto seja definido e/ou realizado pela União, tem aplicação direta em estados e municípios. Entretanto, sua regionalização é de difícil execução prática pela contabilidade pública. Desse modo, este estudo reconhece a amplitude e magnitude da ação federal nas áreas sociais no território, mas a atenção aqui será dirigida a um pequeno e restrito subconjunto de formas do gasto social voltado ao apoio direto a famílias (tabelas 8A, 8B e 9).

A escolha deve-se meramente ao caráter de novidade institucional que o PBF e o BPC apresentam para efeito de comparação com instrumentos mais consagrados de política regional e ou setorial no país. Por meio destes instrumentos, a União realiza uma relevante ação de transferência de renda para estratos mais necessitados da população brasileira hoje. São recursos que impactam a demanda de consumo estadual, mais efetivamente nos municípios onde a renda é gasta, e se transformam parte em impostos (por exemplo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS) para o governo estadual e parte em investimento, caso os produtores decidam aumentar a produção local (para atender à expansão da demanda dos estratos de renda beneficiados pelos programas federais).

Dos dois instrumentos analisados, os recursos sociais do PBF são mais relevantes quanto ao número de beneficiários. Este programa realizou transferências de R\$ 102,9 milhões em 2004, quando foi criado a partir de vários mecanismos dispersos de transferências de renda às populações pobres e miseráveis, chegando a R\$ 504,9 milhões em 2012. Eram 135,7 mil famílias beneficiadas em 2004, número que se expandiu para 348,3 mil em 2012.

O BPC, por seu turno, tem uma base mais modesta de beneficiários: 74,1 mil em 2004 e 131,5 mil em 2012. Os recursos mobilizados neste programa também foram expandidos, em termos reais, ao longo do período, de R\$ 367,9 milhões em 2004 para R\$ 965,7 milhões em 2012.

Em Goiás, essas fontes de recursos da política social têm pouca expressão no conjunto dos recursos federais; mas não são, em absoluto, desprezíveis. Recursos que, conjuntamente, somavam R\$ 470 milhões em 2004 chegaram a 2010 com R\$ 1,2 bilhão e a 2012 com R\$ 1,4 bilhão. Como proporção do PIB estadual, estes dois instrumentos de política social federal passaram de 0,55% do PIB em 2004 para o patamar de 1,18% em 2012. O número de famílias beneficiadas no estado saltou de 210 mil para 480 mil entre 2004 e 2012.

Se os recursos do PBF e BPC assumem papel modesto em Goiás, dado que o número de famílias beneficiárias é relativamente pequeno, o oposto ocorre em outras UFs de regiões como a Norte e Nordeste do país, onde a proporção de pobres e miseráveis é muito maior. Em Pernambuco, por exemplo, como vimos em outro estudo deste projeto de pesquisa (Monteiro Neto, Vergolino e Santos, 2015), o governo federal por meio destes dois programas transferiu às famílias, em 2012, o montante de R\$ 3,7 bilhões (valores constantes de 2012), correspondendo a 3,3% do PIB estadual, com um total

de 1,4 milhão de famílias beneficiadas. Para este estado nordestino, os recursos federais de transferências sociais causam impactos sobre a demanda agregada e sobre a base arrecadatária dos governos locais muito mais expressivos que os vistos aqui em Goiás.

TABELA 8

**Goiás: desembolsos anuais do PBF e do BPC (2000-2012)**

8A – Em R\$ 1 mil de 2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PBF	---	---	---	---	102,9	175,1	225,0	270,8	298,4	338,9	381,3	439,6	504,9
BPC	---	---	---	---	367,9	447,1	549,7	621,7	682,6	766,7	825,7	852,7	965,7
<b>Total</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>470,9</b>	<b>622,2</b>	<b>774,6</b>	<b>892,5</b>	<b>981,0</b>	<b>1.105,6</b>	<b>1.206,9</b>	<b>1.292,3</b>	<b>1.470,6</b>

8B – Em % do PIB estadual

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PBF	---	---	---	---	0,12	0,21	0,26	0,29	0,29	0,32	0,34	0,38	0,41
BPC	---	---	---	---	0,43	0,54	0,63	0,66	0,67	0,72	0,74	0,73	0,78
<b>Total</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,55</b>	<b>0,75</b>	<b>0,88</b>	<b>0,94</b>	<b>0,97</b>	<b>1,04</b>	<b>1,08</b>	<b>1,10</b>	<b>1,18</b>

Fonte: Ipeadata.

Elaboração dos autores.

TABELA 9

**Goiás: número de benefícios anuais do PBF e BPC concedidos às famílias (2000-2012)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PBF	---	---	---	---	135.758	186.866	259.524	260.368	245.268	305.949	326.084	333.567	348.375
BPC	---	---	---	---	74.114	83.103	91.455	99.202	107.775	114.609	121.076	126.761	131.537
<b>Total</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>209.872</b>	<b>269.969</b>	<b>350.979</b>	<b>359.570</b>	<b>353.043</b>	<b>420.558</b>	<b>447.160</b>	<b>460.328</b>	<b>479.912</b>

Fonte: Ipeadata.

Elaboração dos autores.

Obs.: (...) dado não disponível.

### 3.5 Balanço da ação federal em políticas e instrumentos escolhidos: FCO, BNDES, PBF e BPC

O quadro delineado para instrumentos governamentais analisados até o momento, conquanto caracterize apenas certa fração da ação federal no estado, aponta para traços importantes de sua presença na indução e viabilização de trajetórias de desenvolvimento. O montante total de recursos envolvidos em diversas ações públicas federais em Goiás acumulado no período 2000-2012 chegou a R\$ 67,0 bilhões. Mostraram-se mais representativos os instrumentos relacionados a políticas de crédito à atividade produtiva – representados pelos recursos da política de desenvolvimento regional (FCO) geridos pelo BB e das políticas setoriais e

de infraestrutura levados a efeito pelo BNDES –, com recursos totais acumulados no período na ordem de R\$ 58,2 bilhões: R\$ 40,8 bilhões para o BNDES e R\$ 17,3 bilhões para o FCO (tabela 10A).

Os instrumentos de política social aqui recortados para análise, o PBF e o BPC, mobilizaram conjuntamente R\$ 8,8 bilhões ao longo do período, sendo que o segundo tem relevância maior (em termos de volumes mobilizados) na aplicação de recursos para o combate à pobreza no estado. Estes dois instrumentos de ação federal em governos estaduais representaram em Goiás, no ano de 2012, a fração de 6,1% do total dos recursos investigados enquanto em 2004 eles significavam apenas 3,0%.

A dinâmica de fortalecimento da atuação federal em Goiás é mais acentuada a partir da segunda metade da década de 2000. De fato, é a partir de 2007 que se nota a inflexão positiva dos recursos da política de crédito produtivo. A média anual do subperíodo 2000-2006 para o FCO foi de R\$ 886 milhões, mais que duplicada no subperíodo seguinte (2007-2012), quando chegou a R\$ 1,8 bilhão (tabela 10A). Os recursos do BNDES se expandiram mais celeremente ainda: de R\$ 1,7 bilhão na média anual de 2000-2006 para R\$ 4,8 bilhões na média anual de 2007-2012.

As mudanças de patamar dos instrumentos da política social investigados correspondem à implementação dos programas a partir de 2004. Desse modo, o conjunto dessas duas fontes (PBF e BPC) passa da média anual de R\$ 623 milhões entre 2004 e 2006 para R\$ 1,15 bilhão entre 2007 e 2012.

A situação geral para o conjunto das quatro fontes é de um nível muito mais firme de atuação de recursos federais coincidente com o início da criação e implementação pelo governo federal do PAC em 2007. A média anual dos recursos aplicados passou de R\$ 2,8 bilhões na primeira fase para R\$ 7,8 bilhões na fase subsequente. Em termos comparativos ao PIB estadual, a média anual do primeiro subperíodo corresponde a 3,6% a.a. do PIB e a 7,2% a.a. na média do segundo subperíodo (tabela 10B).

TABELA 10

**Instrumentos federais de incentivo à atividade econômica (FCO e BNDES) e à política social (PBF e BPC) (2000-2012)**

10A – Em R\$ de 2012

	Instrumentos federais de capacidades governativas						Total (A+B)
	Política de crédito			Política social			
	FCO	BNDES	Subtotal (A)	PBF	BPC	Subtotal (B)	
2000	382,4	1.458,3	1.840,7	---	---	-	1.840,7
2001	1.046,7	972,9	2.019,6	---	---	-	2.019,6
2002	1.187,0	2.180,6	3.367,6	---	---	-	3.367,6
2003	654,6	1.854,2	2.508,8	---	---	-	2.508,8
2004	976,5	2.164,5	3.141,0	102,9	367,9	470,9	3.611,9
2005	975,8	1.498,8	2.474,6	175,1	447,1	622,2	3.096,8
2006	978,6	1.750,3	2.729,0	225,0	549,7	774,6	3.503,6
2007	1.324,3	3.463,9	4.788,2	270,8	621,7	892,5	5.680,8
2008	1.840,3	6.396,5	8.236,8	298,4	682,6	981,0	9.217,8
2009	1.358,1	6.403,1	7.761,3	338,9	766,7	1.105,6	8.866,8
2010	1.810,4	4.964,3	6.774,7	381,3	825,7	1.206,9	7.981,6
2011	2.174,8	4.621,1	6.795,8	439,6	852,7	1.292,3	8.088,1
2012	2.641,6	3.152,9	5.794,5	504,9	965,7	1.470,6	7.265,1
<b>Total</b>	<b>17.351,3</b>	<b>40.881,4</b>	<b>58.232,7</b>	<b>2.736,9</b>	<b>6.079,8</b>	<b>8.816,6</b>	<b>67.049,3</b>
Média anual (2000-2006)	886,0	1.697,1	2.583,1	167,7	454,9	266,8	2.849,9
Média anual (2007-2012)	1.858,3	4.833,6	6.691,9	372,3	785,8	1.158,2	7.850,0

## 10B – Em % do PIB estadual

	Instrumentos federais de capacidades governativas						Total (A+B)
	Política de crédito			Política social			
	FCO	BNDES	Subtotal (A)	PBF	BPC	Subtotal (B)	
2000	0,6	2,2	2,7	---	---	0,0	2,7
2001	1,5	1,4	2,9	---	---	0,0	2,9
2002	1,5	2,7	4,2	---	---	0,0	4,2
2003	0,8	2,3	3,1	---	---	0,0	3,1
2004	1,2	2,6	3,7	0,1	0,4	0,6	4,3
2005	1,2	1,8	3,0	0,2	0,5	0,7	3,7
2006	1,1	2,0	3,1	0,3	0,6	0,9	4,0
2007	1,4	3,7	5,1	0,3	0,7	0,9	6,0
2008	1,8	6,3	8,1	0,3	0,7	1,0	9,1
2009	1,3	6,0	7,3	0,3	0,7	1,0	8,3
2010	1,6	4,4	6,1	0,3	0,7	1,1	7,2
2011	1,9	3,9	5,8	0,4	0,7	1,1	6,9
2012	2,1	2,5	4,7	0,4	0,8	1,2	5,8
Média anual (2000-2006)	1,1	2,1	3,2	0,2	0,5	0,5	3,6
Média anual (2007-2012)	1,7	4,5	6,2	0,3	0,7	1,1	7,2

Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento/MI, BNDES e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).  
Elaboração dos autores.

Obs.: (...) dado não disponível.

### 3.6 Capacidades governativas estaduais: possibilidades e limitações

As condições gerais das capacidades econômico-fiscais que prevaleceram para o governo estadual nesse período apontam a fragilidade estrutural na capacidade de investimento público. A despesa de investimento como proporção do PIB estadual foi maior entre 2000 e 2006 (na média do período, 1,1% do PIB) que na fase posterior 2007-2012 (com média 0,8% do PIB), quando a economia brasileira esteve mais aquecida (tabela 11).

TABELA 11

**Goiás: Indicadores de capacidades econômico-fiscais (2000-2012)**  
(Em %)

	Despesa de investimento/PIB (DESP <sub>INV</sub> /PIB)	DCL/RCL	Serviço da dívida/RC <sup>1</sup> (SERV <sub>DIV</sub> /RCL)	Despesa de pessoal/RCL (DESP <sub>PESSOAL</sub> /RCL) <sup>1</sup>
2000	0,8	3,1	--	--
2001	1,9	2,8	--	--
2002	0,9	2,8	--	--
2003	1,0	2,4	--	--
2004	1,3	2,2	--	--
2005	1,3	1,9	--	--
2006	0,7	1,8	13,0	42,9
2007	0,7	1,6	11,6	44,0
2008	1,0	1,4	11,2	39,2
2009	0,9	1,3	12,1	42,3
2010	1,2	1,3	11,0	43,5
2011	0,5	1,0	23,8	39,9
2012	0,6	1,2	14,6	41,2

Fonte: STN/MF.

Nota: <sup>1</sup> Dados da Secretaria da Fazenda de Goiás (disponíveis em: <<http://www.sefaz.go.gov.br>>).

Obs.: (...) dado não disponível.

Surpreende que o investimento público estadual não fosse capaz de ser aumentado mesmo em conjuntura de queda da proporção de despesas correntes líquidas (DCLs) *vis-à-vis* as receitas correntes líquidas (RCLs). O indicador DCL/RCL passou de 2,4 na média do período 2000-2006 para apenas 1,3 no período 2007-2012. Concorrem, simultaneamente, para conter o investimento público estadual o aumento do gasto com o serviço da dívida e o aumento do gasto de pessoal.

Na tabela 11, os dados para serviço da dívida/RCL correspondentes ao período 2006-2012 evidenciam aumento desta razão que se expandiu de 12,0%, média dos anos 2006-2009, para 16,5%, média dos anos 2010-2012. Noutra vertente, constata-se que a razão despesas de pessoal/RCL não aumentou substancialmente, mas permaneceu próximo ao limite prudencial permitido: de 42,1% nos anos 2006-2009 para 41,5% entre 2010 e 2012.

Pelas regras impostas pela LRF, o Poder Executivo estadual está limitado a comprometer o máximo de 49% da sua RCL, sendo que o chamado limite prudencial é de 95% destes 49%, isto é, de 46,5%. Está claro que, neste período, a despesa total com pessoal foi mantida abaixo do limite prudencial, mas a variabilidade para mais e para menos do indicador é significativa, merecendo atenção do governo estadual.

Limitações governativas dadas pela elevação da despesa com pessoal e serviço da dívida no total das despesas estaduais, além, é claro, da expansão dos gastos com rubricas sociais constitucionalmente fixadas, concorrem para o reduzido papel do investimento público no conjunto das despesas estaduais.

Neste cenário de restrições de gasto em investimento, os governos estaduais cada vez mais precisam contar com instrumentos de crédito e de investimento disponíveis na alçada federal. As possibilidades de coordenar ações e estratégias estaduais com recursos e políticas federais tendem a se tornar alternativas quase únicas no atual contexto federativo.

### **3.7 Balanço geral de capacidades governativas federais e estaduais em políticas e instrumentos escolhidos**

Os instrumentos de atuação do governo federal investigados são colocados agora par a par com elementos de ação governativa da esfera estadual. Um quadro geral da trajetória de recursos com vista à mudança e à orientação dos níveis de oferta e demanda agregada estadual pode ser vislumbrado a seguir.

Para efeitos da análise dos instrumentos estritamente do governo estadual, são incorporados os dados levantados no capítulo 2 deste livro, que são relacionados aos gastos correntes e de investimento em Goiás no período 2000-2012. Estes gastos, com orientações macroeconômicas diversas, alteram a demanda agregada estadual. De um lado, os gastos correntes feitos pelo governo estadual na forma de compras de bens e serviços e de pagamentos de salários e contribuições previdenciárias atuam sobre a base produtiva local e se transformam em vazamento de renda para compra de bens e serviços gerados fora da economia estadual. De outro, os gastos em investimento operam adição de ativos produtivos à economia local e o fazem tão mais intensamente quanto maior for o gasto realizado na economia local, isto é, quanto menor for o vazamento de renda para fora da economia estadual.

Do ponto de vista da perseguição de objetivos de orientação estratégica do desenvolvimento, espera-se que, em sociedades de renda *per capita* baixa, os esforços governamentais tenham forte apelo para a expansão das possibilidades econômicas por meio do fortalecimento da demanda de investimento. Pode-se afirmar o mesmo para os esforços que visam à melhoria da situação social e da distribuição equitativa da renda.

Como visto anteriormente, o governo federal, pelo uso de instrumentos de política, impulsionou seus recursos de investimento na economia goiana no período estudado. Pode-se, portanto, investigar se o governo estadual logrou aproveitar e magnificar os efeitos multiplicadores da ação de gasto federal e de que forma isto ocorreu.

Dados constantes da tabela 7 do capítulo 2 dão conta de que a trajetória do investimento público estadual em Goiás, além de ser pouco significativa em todo o período 2000-2012, tornou-se mais frágil após 2007, momento em que os recursos federais para investimento se ampliaram no estado. O gasto público estadual em investimento, que havia permanecido na média anual de 1,1% do seu PIB (cerca de R\$ 889 milhões anuais) entre 2000 e 2006, passou a mostrar um valor médio anual ainda menor entre 2007 e 2012, de apenas 0,8% do PIB (R\$ 867 milhões anuais).

O montante total acumulado do gasto estadual em investimento no período 2000-2012 foi de apenas R\$ 11,4 bilhões ou de uma média de R\$ 879 milhões em treze anos. Destoando do panorama mais geral visto para o conjunto dos estados brasileiros investigados em Monteiro Neto (2014), Goiás apresenta taxa de investimento público estadual maior no início dos anos 2000 que na sua fase final.

A fraca capacidade de realização do investimento público estadual no período ocorre em concomitância a uma melhoria no seu quadro geral de endividamento. O indicador DCL/RCL, utilizado pela União para avaliação e monitoramento das dívidas estaduais, foi reduzido de 3,10 em 2000 para 1,90 em 2005 e para 1,01 em 2011 (Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2014), comprovando que o peso da dívida estadual (e seu serviço) diminuiu relativamente à geração de RCL. Não se transformou, entretanto, esta folga promovida pela redução do endividamento em expansão da capacidade de investimento próprio. Portanto, os governos estaduais não têm conseguido organizar adequadamente suas capacidades (instrumentos e recursos) para aproveitar o ciclo de expansão dos investimentos federais no estado, como se observou em grande parte do Brasil.

A composição relativa das fontes de recursos alterou-se consideravelmente ao longo do período. As federais avançaram sua participação de 20,4% nos anos 2000-2006 para 34,2% no período 2007-2012, com o conseqüente recuo das fontes estaduais de 79,6% para 65,8% nos dois subperíodos respectivamente.

Houve expansão do total das capacidades relacionadas ao investimento produtivo, que passaram de 25,0% (18,6% do governo federal e 6,4% do estadual) no primeiro subperíodo para 33,0% (29,2% federais e 3,8% estaduais) no segundo. Portanto, a ampliação no nível geral de investimento produtivo no estado de Goiás tem sido motivada muito mais pela orientação do governo federal que do estadual.

O governo do estado manteve sua estratégia de gasto ligada ao financiamento do consumo corrente de sua administração pública. Foi esta a rubrica que efetivamente cresceu no âmbito estadual, passando da média anual de R\$ 10,1 bilhões no subperíodo 2000-2006 para R\$ 14,2 bilhões nos anos 2007-2012 (tabelas 12A, 12B e 12C).

Como proporção do PIB estadual, os gastos correntes variaram; entretanto, esta variação foi muito baixa, passando de 12,8% a.a. no primeiro subperíodo para apenas 13,0% a.a. no segundo. Tendo o gasto em consumo corrente praticamente se estabilizado, em termos reais, e o gasto em investimento sofrido uma queda relativa, o conjunto dos gastos totais do governo estadual sofreu pequeno aumento durante todo o período 2000-2012. De fato, uma investigação detalhada no capítulo 2 mostrou que a despesa total do estado (despesa de consumo mais a despesa de capital) era de 12,1% do PIB em 2000, passou para 15,3% em 2005 e atingiu 14,9% em 2010.

A explicação mais provável para a contenção do nível de despesas totais observada no período está relacionada à baixa capacidade de geração de receita tributária própria,<sup>3</sup> que passou de 8,6% do PIB estadual em 2000 para apenas 9,9% em 2010. O ICMS, principal elemento de arrecadação dos governos estaduais no Brasil, teve trajetória pouco favorável em Goiás: partindo de 8,2% do PIB em 2000 e chegando a apenas 8,0% em 2010.

Por sua vez, um elemento retardador da arrecadação do ICMS no estado tem sido a vigorosa política de incentivos fiscais conduzida pelo programa Produzir, cujo resultado tem sido a observação de que os benefícios concedidos a empresas passaram a superar o montante da arrecadação de ICMS em vários anos da década de 2000.<sup>4</sup> Em particular, em 2008, 2009 e 2010 a relação entre benefício concedido e arrecadação de ICMS foi, respectivamente, de 146, 177 e 151. Em outras palavras, nestes três anos os benefícios concedidos superaram em larga margem a arrecadação estadual de seu mais importante imposto, o ICMS.

---

3. Para mais detalhes, consultar tabela 2 do capítulo 2 deste livro.

4. Ver tabela 8 do capítulo 2 desta publicação.

TABELA 12  
Goiás: capacidades federais e estaduais de ativação do potencial econômico estadual  
(2000-2012)  
12A – Em R\$ de 2012

	Capacidades governativas federais e estaduais						Total (A+B)
	Fontes federais			Fontes estaduais			
	Política produtiva	Política social	Subtotal (A)	Investimento	Gasto corrente	Subtotal (B)	
	FCO + BNDES	PBF + BPC					
2000	1.841	--	1.841	568	7.310	7.878	9.719
2001	2.020	--	2.020	1.338	10.022	11.359	13.379
2002	3.368	--	3.368	736	9.974	10.710	14.078
2003	2.509	--	2.509	825	9.934	10.758	13.267
2004	3.141	471	3.612	1.113	11.120	12.232	15.844
2005	2.475	622	3.097	1.048	11.035	12.083	15.180
2006	2.729	775	3.504	596	11.529	12.126	15.629
2007	4.788	893	5.681	643	12.511	13.154	18.835
2008	8.237	981	9.218	1.019	13.184	14.203	23.421
2009	7.761	1.106	8.867	952	13.086	14.039	22.906
2010	6.775	1.207	7.982	1.349	14.659	16.008	23.990
2011	6.796	1.292	8.088	554	15.355	15.909	23.998
2012	5.795	1.471	7.265	689	16.273	16.962	24.227
<b>Total</b>	<b>58.233</b>	<b>8.817</b>	<b>67.049</b>	<b>11.430</b>	<b>155.993</b>	<b>167.423</b>	<b>234.472</b>
Média anual (2000-2006)	2.583	623	2.850	889	10.132	11.021	13.871
Média anual (2007-2012)	6.692	1.158	7.850	868	14.178	15.046	22.896

12B – Em % do PIB

	Capacidades governativas federais e estaduais						Total (A+B)
	Fontes federais			Fontes estaduais			
	Política produtiva	Política social	Subtotal (A)	Investimento	Gasto corrente	Subtotal (B)	
	FCO + BNDES	PBF + BPC					
2000	2,7	--	2,7	0,8	10,8	11,7	14,4
2001	2,9	--	2,9	1,9	14,2	16,1	18,9
2002	4,2	--	4,2	0,9	12,4	13,3	17,5
2003	3,1	--	3,1	1,0	12,4	13,4	16,6
2004	3,7	0,6	4,3	1,3	13,1	14,4	18,7
2005	3,0	0,7	3,7	1,3	13,3	14,6	18,3
2006	3,1	0,9	4,0	0,7	13,1	13,8	17,8
2007	5,1	0,9	6,0	0,7	13,2	13,9	19,9
2008	8,1	1,0	9,1	1,0	13,0	14,0	23,2
2009	7,3	1,0	8,3	0,9	12,3	13,1	21,4
2010	6,1	1,1	7,2	1,2	13,1	14,3	21,5
2011	5,8	1,1	6,9	0,5	13,1	13,6	20,5
2012	4,7	1,2	5,8	0,6	13,1	13,7	19,5
Média anual (2000-2006)	3,2	0,7	3,6	1,1	12,8	13,9	17,4
Média anual (2007-2012)	6,2	1,1	7,2	0,8	13,0	13,8	21,0

## 12C – Em % das fontes de gasto

	Capacidades governativas federais e estaduais						Total (A+B)
	Fontes federais			Fontes estaduais			
	Política produtiva	Política social	Subtotal (A)	Investimento	Gasto corrente	Subtotal (B)	
	FCO + BNDES	PBF + BPC					
2000	18,9	--	18,9	5,8	75,2	81,1	<b>100,0</b>
2001	15,1	--	15,1	10,0	74,9	84,9	<b>100,0</b>
2002	23,9	--	23,9	5,2	70,9	76,1	<b>100,0</b>
2003	18,9	--	18,9	6,2	74,9	81,1	<b>100,0</b>
2004	19,8	3,0	22,8	7,0	70,2	77,2	<b>100,0</b>
2005	16,3	4,1	20,4	6,9	72,7	79,6	<b>100,0</b>
2006	17,5	5,0	22,4	3,8	73,8	77,6	<b>100,0</b>
2007	25,4	4,7	30,2	3,4	66,4	69,8	<b>100,0</b>
2008	35,2	4,2	39,4	4,4	56,3	60,6	<b>100,0</b>
2009	33,9	4,8	38,7	4,2	57,1	61,3	<b>100,0</b>
2010	28,2	5,0	33,3	5,6	61,1	66,7	<b>100,0</b>
2011	28,3	5,4	33,7	2,3	64,0	66,3	<b>100,0</b>
2012	23,9	6,1	30,0	2,8	67,2	70,0	<b>100,0</b>
Média anual (2000-2006)	18,6	4,0	20,4	6,4	73,2	79,6	<b>100,0</b>
Média anual (2007-2012)	29,2	5,0	34,2	3,8	62,0	65,8	<b>100,0</b>

Fonte: Fundos Constitucionais de Financiamento/MI, BNDES, MDS e STN/MF.

Elaboração dos autores.

#### 4 CONCLUSÕES

Vislumbrar estratégias de desenvolvimento em curso em governos estaduais de 2000 a 2012 tem sido o objetivo maior do projeto de pesquisa em que se insere a reflexão deste presente material. Colocadas lado a lado certas configurações das capacidades institucionais federais e estaduais, evidenciou-se como o governo da União apresenta papel determinante na condução de estratégias estaduais de desenvolvimento.

De um lado, observa-se que o sistema de partilha de recursos da Federação brasileira contribui efetivamente para a melhoria do patamar final de recursos do estado. O nível de transferências recebidas da União pelo estado contribui para o aumento do seu bem-estar na medida em que proporciona uma expansão do montante de recursos disponíveis. Em 2010 o conjunto das transferências fiscais alcançou 3,3% do PIB estadual, quando em 2000, dez anos antes, teria sido de 2,4%.

De outro lado, observou-se que tais transferências fiscais tiveram destino predominantemente articulado com a expansão dos gastos sociais estaduais. De fato, o gasto corrente estadual somado nas três áreas de prioridade para políticas públicas – educação e cultura; saúde e saneamento; e segurança pública – saltou de 32,6% em 2000 para 38,8% do total do gasto corrente em 2011. Em valores *per capita* (em reais de 2013), houve um aumento das despesas no mesmo conjunto das três áreas citadas de R\$ 220,9 em 2000 para R\$ 928,2 em 2011.

Se o governo estadual se mostrou exitoso em expandir o gasto estadual (inclusive transferências da União) em áreas de prioridade da política social, não foi, contudo, capaz de expandir sua capacidade de investimento adequadamente. O investimento público estadual movimentou-se erraticamente entre 2000 e 2010: de 0,8% do PIB estadual em 2000 para 1,3% em 2005 e depois para 1,2% em 2010. Entretanto, nos últimos anos já apresentou forte queda para 0,5% do PIB em 2011 e 0,6% em 2012.

A despeito da queda constatada na razão DCL/RCL, a esperada elevação no patamar do gasto em investimento não ocorreu. Na verdade, pode-se constatar que o orçamento estadual passou a aumentar seu comprometimento com despesas de pessoal e do serviço da dívida.

Os elementos do governo federal financiadores da atividade produtiva realmente fizeram contraponto à atuação do governo estadual na realização do investimento produtivo. As fontes de recursos representadas pelo FCO e pelos desembolsos do BNDES assumem cada vez mais papel relevante na trajetória do investimento geral do estado. Estas duas fontes financiaram na média do subperíodo 2000-2006 o equivalente a 3,2% do PIB estadual. Enquanto isso, o investimento próprio do governo estadual foi de 1,1% na média anual do período. No subperíodo posterior, de 2007 a 2012, houve uma expressiva mudança de patamar do investimento das fontes federais – que passou para a média anual de 6,2% do PIB estadual – ao mesmo tempo em que a média anual do período para o investimento público estadual apresentou declínio, para apenas 0,8% do PIB estadual.

A definição de um conjunto estratégico de investimentos voltados maiormente à infraestrutura no âmbito do PAC (1 e 2) teve, por certo, papel determinante na ampliação do financiamento bancário federal no estado.

Alguns desafios deverão ser enfrentados pela sociedade goiana nos anos vindouros. Estão relacionados a uma correta leitura do quadro das capacidades governativas existentes e à necessária articulação e cooperação federativa entre os governos estadual e federal (bem como municipal) de maneira a assegurar a implementação de possíveis estratégias de desenvolvimento.

Pode-se vislumbrar que um dos objetivos a serem perseguidos é o da ampliação da capacidade tributária própria no estado, uma vez que o crescimento econômico – a despeito de ser elevado para padrões nacionais – não tem sido capaz de ampliar adequadamente suas receitas totais. No curto e médio prazo, dois caminhos clássicos podem ser tomados para realizar este objetivo: *i*) pela redução da sonegação fiscal; e *ii*) pela reavaliação da política de incentivos fiscais concedidos a empresas. No longo prazo, pela mudança da estrutura produtiva em direção à implantação de ramos produtivos de maior VAB e de geração de impostos. São estas as alternativas

de política para que o governo estadual possa expandir seu nível de gasto em investimento, que tem se encontrado baixo nos últimos anos.

Políticas governamentais que busquem a redefinição da estrutura produtiva estadual se colocam como necessárias nesta experiência estadual. A consolidação da produção de *commodities* agrícolas para exportação tomou curso firme nesta última década, com sua economia se transformando numa das maiores exportadoras de grãos do país, e tem dado retornos promissores para o crescimento econômico. Todavia, a construção de uma trajetória para expansão sustentada nas atividades de maior VAB, ainda pouco presentes em sua estrutura produtiva, a despeito da implantação na última década de plantas de processamento de minérios e de automobilística, surge como essencial para o fortalecimento de suas economias urbanas e terciárias.

Outro caminho a ser percorrido é aumentar a interação e coordenação dos investimentos estaduais com os federais, em particular com aqueles definidos no PAC. Os investimentos em logística previstos no programa tendem a produzir ampla rearticulação do território goiano, uma vez que se espriam em direção aos demais estados da região e contemplam vários dos municípios da metade norte do estado, a mais pobre do estado. Desse modo, a política pública estadual poderia, ao orientar-se pelas externalidades positivas do investimento federal, magnificar sua própria atuação na metade norte do estado, assim como ter uma atuação mais forte na metade sul mais desenvolvida.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC 1**: 11<sup>o</sup> balanço – 4 anos (2007-2010) – Goiás. Brasília: MP, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c337216b1860a93f788f3394ad0bca41.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **PAC 2**: 3<sup>o</sup> balanço (2011-2014) – o círculo virtuoso do desenvolvimento – Goiás. Brasília: MP, dez. 2012. ano 1. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/e4073ef4b9cecc536231051d2f1f4b9a.pdf>>.

CASTRO, Jorge Abrahão de *et al.* **Gasto social federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea, set. 2012. (Nota Técnica, n. 9). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)>.

MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro** – capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

MONTEIRO NETO, Aristides; GOMES, Gustavo Maia. **Quatro décadas de crescimento econômico no Centro-Oeste brasileiro**: recursos públicos em ação. Brasília: Ipea, mar. 2000. (Texto para Discussão, n. 712).

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional**: Pernambuco (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015. 179 p.

PIRES, Murilo. **Impactos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste na estrutura e dinâmica econômica da região Centro-Oeste brasileira**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão). No prelo.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. *In*: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.



## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **ARISTIDES MONTEIRO NETO**

Doutor em economia aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, e coordenador da área de estudos regionais do Ipea e do projeto de pesquisa O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Trajetórias de Desenvolvimento Comparadas.

### **EDUARDO SANTOS ARAÚJO**

Pesquisador em economia no Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás (IMB/Segplan-GO), mestre em desenvolvimento econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador no Ipea do projeto O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Trajetórias de Desenvolvimento Comparadas.

### **EDUIGES ROMANATTO**

Mestre em desenvolvimento econômico pela UFPR, gestor de finanças e gerente de sistematização e disseminação de informações socioeconômicas no IMB/Segplan-GO, e coordenador, em Goiás, do projeto O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Trajetórias de Desenvolvimento Comparadas.

### **RODRIGO DA SILVA SOUZA**

Mestre em agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisador no Ipea do projeto O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Trajetórias de Desenvolvimento Comparadas.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

#### **Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

#### **Capa**

Ipea

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

## Autores

Aristides Monteiro Neto  
Eduardo Santos Araújo  
Eduiges Romanatto  
Rodrigo da Silva Souza

ISBN 978-85-7811-251-6



9 788578 112516 >

### SEGPLAN

IMB - INSTITUTO MAURO BORGES  
DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA