

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

O PAPEL DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO NO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL BRASILEIRO

Fernando César de Macedo (IE/CEDE/UNICAMP)

Elmer N. Matos (UFS e IE/CEDE/UNICAMP)

O PAPEL DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e Centro-Oeste. A idéia é identificar a alocação espacial e setorial dos investimentos, verificando se os mesmos se distribuem entre os municípios de menor porte e estrutura econômica menos diversificada ou se, ao contrário, vêm se direcionado mais aos de maior porte e maior diversidade econômica. Da mesma forma, analisa o destino dos mesmos do ponto de vista setorial e por porte do beneficiário. A idéia é averiguar se os financiamentos estão prioritariamente distribuídos – por número de operações e por valor – para empreendimentos de menor porte, conforme constam em seus objetivos. As fontes de dados utilizadas neste trabalho foram os relatórios dos Fundos disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), os dados de contas regionais do IBGE, bem como as estimativas populacionais desta mesma instituição. Com base nos relatórios disponíveis e nas informações do MI, estima-se a geração de empregos proporcionada pelos financiamentos dos três Fundos, comparando-os com a evolução do emprego formal disponibilizado pelo MTE através da RAIS. O corte espacial é por faixa de população dos municípios, divididos em sete grupos.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados dos três Fundos Constitucionais de Financiamento para o desenvolvimento regional do País: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). A idéia é identificar a alocação espacial e setorial dos investimentos, verificando se os mesmos se distribuem entre os municípios de menor porte e estrutura econômica menos diversificada ou se, ao contrário, vêm se direcionando mais aos de maior porte e maior diversidade econômica. Da mesma forma, analisa o destino dos mesmos do ponto de vista setorial e por porte do beneficiário. A idéia é averiguar se os financiamentos estão prioritariamente distribuídos – por número de operações e por valor – para empreendimentos de menor porte, conforme constam em seus objetivos. As fontes de dados utilizadas neste trabalho foram os relatórios dos Fundos disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), os dados de contas regionais do IBGE, bem como as estimativas populacionais desta mesma instituição. Com base nos relatórios disponíveis e nas informações do MI, estima-se a geração de empregos proporcionada pelos financiamentos dos três Fundos, comparando-os com a evolução do emprego formal disponibilizado pelo MTE através da RAIS. O corte espacial é por faixa de população dos municípios, divididos em sete grupos.

Além desta sumária introdução e das conclusões, o artigo encontra-se dividido em outras três partes: na segunda, apresenta-se a origem dos Fundos e as fontes de recursos, tomando como ponto de partida a discussão sobre a problemática regional no País. Na terceira, são analisadas as alocações setoriais, espaciais e por porte de empreendimento dos financiamentos e na quarta, apresenta-se o custo médio e a previsão de empregos gerados pelos Fundos.

2. Origem e fonte de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento

1.1. A questão regional brasileira e as políticas de desenvolvimento

O objetivo desta comunicação é apresentar os resultados dos três Fundos Constitucionais de Financiamento: - o FNO, o FNE e o FCO - entre 1989 e 2005. Instituídos pela Constituição Federal de 1988 (artigos 159 e 161), e regulamentados pela Lei n.º 7.827, de 27/09/1989, o principal objetivo deles é contribuir para o desenvolvimento, na tentativa de diminuir as desigualdades regionais brasileiras. Juntamente com os Fundos de Desenvolvimento Regional,

os Fundos Fiscais de Financiamento e dos incentivos fiscais é um dos instrumentos para financiamento das políticas de desenvolvimento regional no país, executadas pelo MI.

Como sabemos, os desequilíbrios inter-regionais no Brasil se tornaram mais evidentes com a unificação do mercado nacional quando as diversas regiões se integraram ao seu centro industrial dinâmico – o estado paulista, mantendo com ele importantes vínculos comerciais, produtivos, financeiros e migratórios. Apesar do agravamento das disparidades decorrentes dessa excessiva concentração, o restante do país não se manteve estagnado, ao contrário, como demonstrou detalhadamente Cano (1985), apresentou elevadas taxas de crescimento, entre 1930 e 1970, ainda que menores que a média de São Paulo.

No entanto, o ritmo acelerado de crescimento deste último, a partir principalmente do Plano de Metas (1956-1961), suscitou repetidas reivindicações de medidas com fito de diminuir sua excessiva concentração. Disso resultou a montagem de aparatos institucionais de planejamento e apoio ao desenvolvimento regional, possibilitando à antiga periferia nacional integrar-se produtivamente, a partir dos anos sessenta, à industrialização pesada centrada em São Paulo. O exemplo da extinta SUDENE e de seus instrumentos de fomento é o mais conhecido, mas não foi único, ao contrário, as políticas de corte regionalizado ganharam espaço no Brasil nos anos sessenta e setenta, culminando com criações de aparatos de apoio ao desenvolvimento, especialmente o fomento à indústria na periferia nacional, sustentados por burocracias voltadas ao planejamento (GERES, SUDAM, SUFRAMA...) e por fundos públicos e por incentivos fiscais e financeiros diversos (34/18, FINOR, FINAM, FUNRES...)¹ geridos por bancos de desenvolvimento federais e estaduais (BNB, BANDES, BDMG...).

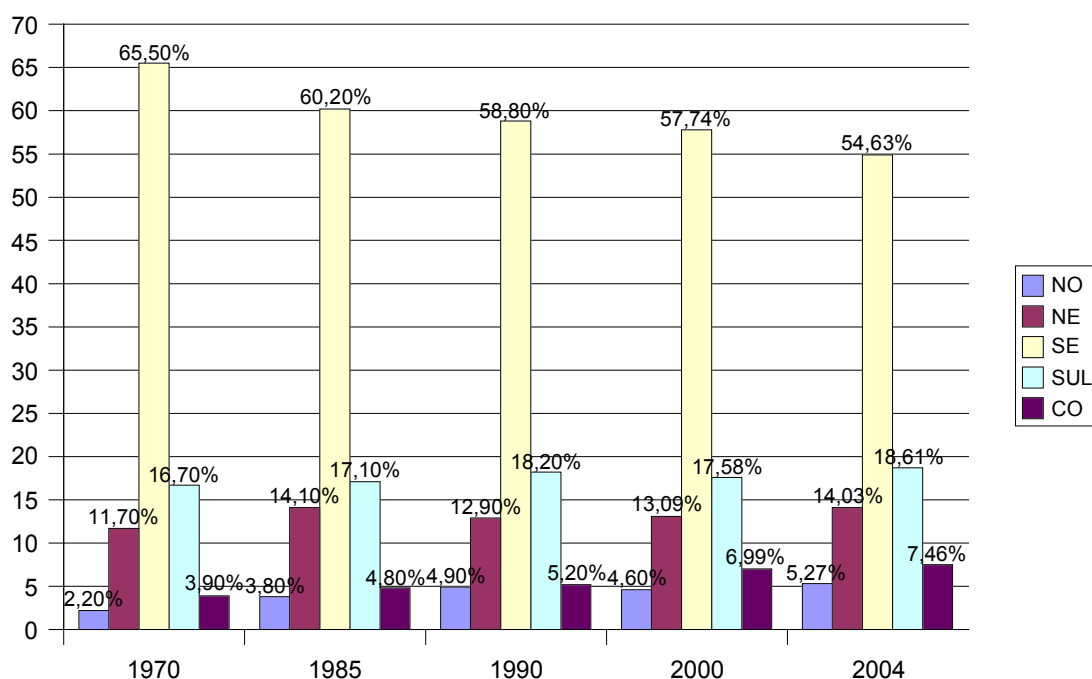
Se as políticas não lograram êxito na solução do problema dos desequilíbrios regionais, pelo menos evitaram processo de concentração econômica maior do que provavelmente teria se observado pelo livre jogo de mercados. Ademais, a antiga periferia nacional logrou maior diversificação produtiva com os instrumentos criados, ampliando sua participação na economia brasileira, conforme se observa nos números do gráfico 1 (p. 4).

Parte, portanto, da desconcentração econômica indicada no gráfico 1, especialmente a industrial, se explica pela conjugação das políticas comandadas pelo setor público, implementadas especialmente até final dos anos setenta, indicando o papel decisivo do Estado na “homogeneização” do espaço nacional no sentido de possibilitar ao capital, principalmente do “centro-sul” – mas não apenas ele –, atuar em todo território nacional. Embora não se possa atribuir exclusivamente à política de desenvolvimento regional a causa dessa desconcentração que é muito complexa ao longo das últimas três décadas e meia, sem dúvida,

ela junta-se a outros determinantes na sua explicação, cabendo destacar com base na literatura sobre o tema os principais fatores que lhes foram determinantes²:

- a base de recursos naturais que teria deslocado uma série de investimentos para fora das regiões Sul e Sudeste;
- o papel do Estado através do investimento direto realizado na periferia;
- a integração do mercado nacional criando novos espaços para o investimento, especialmente o industrial;
- a expansão da fronteira agrícola;
- a deseconomia de urbanização da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP;
- as economias de aglomeração em novas regiões e cidades médias;
- perfil desconcentrado do sistema urbano brasileiro;
- crise da década de oitenta e o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira na década de noventa que teria afetado mais a economia de São Paulo;
- políticas de incentivo às exportações e o crédito rural;
- a “guerra fiscal” que teria atraído investimentos para as áreas periféricas.

Gráfico 1 – Brasil: Grandes Regiões – Distribuição do PIB (em %) -1970-2004



Fonte: IPEADATA/FGV, para 1970 e 1980. IBGE/Contas Regionais: 1985, 1990, 2000 e 2004. Elaboração própria.

Não entraremos aqui no sentido desta desconcentração, pauta para uma pesquisa de maior profundidade que detalhe o formato da nova divisão territorial do trabalho no Brasil em contexto de mudanças profundas na economia do País, marcada por quase três décadas de baixo crescimento econômico e avanço do neoliberalismo. No entanto, não é demais lembrar que nem de longe esse processo reduziu os problemas de iniquidade regional no País. Nosso intuito, ao mencionar a desconcentração, é tão somente ilustrar que as políticas de desenvolvimento regional implementadas anteriormente, ainda que apresentassem resultados controversos, impactaram o desenho da divisão territorial do trabalho no Brasil.

O final dos anos setenta marcou o esgotamento do padrão de crescimento industrial no País que perdurara por cinquenta anos e com ele as políticas de desenvolvimento regional se enfraqueceram. A crise de financiamento do setor público, o aumento da vulnerabilidade externa e a inflação galopante esvaziaram as funções de planejamento do Estado³ e direcionaram a política econômica exclusivamente para as tentativas de controlar uma hiperinflação iminente. Com isso, a política de desenvolvimento regional é deslocada da agenda federal, assim como as demais políticas setoriais.

Como a crise do modelo de desenvolvimento é, sobretudo, também uma crise fiscal, esgotado o padrão de financiamento do Estado, as medidas fiscais e monetárias de cunho neoliberal vão centrar-se na elevação da taxa de juros e nos cortes no gasto público, reduzindo a margem de manobra do setor público para o financiamento das políticas de desenvolvimento. O resultado foi, por um lado, a retração do investimento produtivo e a redução da intervenção estatal, também sob o ponto de vista regional. Por outro, dada a abertura acelerada e não planejada da economia no início dos anos noventa, que aumentou o grau de internacionalização da economia brasileira, o investimento privado tornou-se mais errático, desencadeando uma disputa maior entre entes federativos para atração de capital como forma de estimular o crescimento de suas economias, acirrando a “*guerra fiscal*”, retrato da ausência no período pós-1980 de uma política nacional de desenvolvimento regional, coordenada federalmente.

Com isso, durante as duas últimas décadas do século XX, somente nos trabalhos da Constituinte a temática do desenvolvimento regional tomaria algum fôlego, com a instituição dos três Fundos Constitucionais de Financiamento na Carta Magna, destinados à promoção do desenvolvimento das três regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) que apresentam, ainda hoje, os piores indicadores sócio-econômicos do País, apesar de terem aumentado suas participações no PIB brasileiro.

A alocação de recursos vinculados à política regional garantiria, de forma contínua, a possibilidade de financiamento da atividade produtiva nas regiões-alvo, independente do ciclo político e das condições econômicas do País, embora os recursos disponíveis variem diretamente com o ritmo de crescimento da economia em função da origem deles. Estes, ainda que insuficientes para mudar as estruturas produtivas regionais e reverter a condição de iniquidade, mobilizam um montante para investimentos, conforme se verá no item seguinte, que não pode ser considerado irrelevante para as regiões receptoras, especialmente para os municípios menores que são os mais beneficiados, relativamente, por seus ingresos.

1.2. Fundos Constitucionais de Investimentos: objetivos e fontes de recursos

A atuação do FNO, FNE e FCO se circunscreve a mais de 2.900 municípios de 22 unidades federativas que, em 2004, representavam quase 28,0% do PIB brasileiro e 44,6% da população total do País. A renda per capita de sua área de abrangência era, em 2004, R\$ 6.040, menos da metade da média do conjunto fora de sua competência.

Os Fundos de Constitucionais de Financiamento, como instrumento de política pública para estimular as oportunidades de investimentos produtivos naquelas três regiões, despertam interesse pela importância como modalidade de crédito de desenvolvimento direcionado ao melhor aproveitamento dos recursos produtivos e pela possibilidade de maior incremento das potencialidades regionais, além do montante de recursos mobilizados que, de forma nenhuma, pode ser considerado irrelevante, embora insuficiente para fazer frente aos problemas das regiões-alvo, tampouco são capazes de sustentar, isoladamente, uma política nacional de desenvolvimento regional, embora lhe sejam um dos instrumentos disponíveis.

A fonte de recursos é a alocação, pela União, de 3% da arrecadação do imposto sobre renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na seguinte proporção: 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE, sendo metade para a região do semi-árido⁴, e 0,6% para o FCO. São administrados, respectivamente, pelos Banco da Amazônia S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB) e o Banco do Brasil S.A. (BB) que podem repassá-los a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Outras fontes de recursos são o reembolso de créditos, remuneração de aplicações financeiras e o retorno ao fundo dos valores relativos aos riscos assumidos pelos bancos.

Os recursos podem ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo não-governamental daquelas regiões, além dos municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídos na área de atuação da extinta SUDENE, através de suas instituições financeiras de caráter regional, e de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

Segundo a legislação vigente, as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos cabem ao MI, inclusive na orientação aos bancos para direcionar mais créditos para atividades correlacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁵ e aos planos de desenvolvimento sustentáveis para a Amazônia, Nordeste, Semi-Árido e Centro-Oeste que estão entre as prioridades da agenda regional do atual governo.

Do ponto de vista operacional, o MI participa anualmente de reuniões com os bancos administradores dos Fundos e com os representantes dos governos estaduais, de empresários e trabalhadores daquelas regiões para discutir as diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos. Os Bancos apresentam proposta ao Ministério e a mesma é aprovada pelos respectivos Conselhos Deliberativos das Agências – ADA e ADENE. No caso do FNO e do FNE, em razão da extinção da SUDAM e da SUDENE, essas deliberações estão sendo exercidas pelo MI. Cabe a este, também, a responsabilidade pelo controle e auditoria dos três Fundos, realizando a supervisão, o acompanhamento, controle da aplicação dos recursos e a avaliação de seus desempenhos.

Os Fundos destinam-se ao financiamento de programas ligados às atividades produtivas dos setores agropecuário (inclusive aqüicultura e pesca), industrial, agroindustrial, mineral, infra-estrutura, de turismo, comércio e serviços, preservação do meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e exportação, e objetivam também financiar programas voltados à reforma agrária, como o Programa de Apoio à Política de Reforma Agrária (PAPRA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Para fins de enquadramento nos diversos programas, os beneficiários (produtores rurais, firmas individuais, pessoas jurídicas e associações e cooperativas de produção) são classificados segundo o porte de acordo com seu setor de atividade. Essa classificação e a tipologia da região (se baixa renda, estagnada de média renda, dinâmica de média e baixa renda ou de alta renda) estabelecida recentemente pela PNDR por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI, estabelecem limites de financiamento, destinando maiores limites para as áreas de menor renda, de menor dinamismo e de menor porte do beneficiário.

Como indicado na Tabela 1, o montante total de recursos entre 1989 e 2005 foi de R\$ 39,2 bilhões, com média anual de R\$ 2,3 bilhões, a preços de dezembro de 2005. Os repasses apresentam dois movimentos distintos: o primeiro é o de queda, entre 1990 e 1995, crescendo anualmente a partir de 1996, para somente superar os valores de 1995 em 1999, quando a partir de então apresentam constinamente crescimento real dos montantes.

Com a taxa de crescimento médio anual de 7,8% entre 1995 e 2005, aqueles valores repassados superam em muito a taxa de crescimento econômico do país, o que pode ser

explicado pela origem dos recursos, a arrecadação do IR e do IPI, que vêm apresentando crescimento real ao longo do período analisado.

Tabela: Repasses* da STN aos Fundos (R\$ mil) e taxa de crescimento anual (%)

Ano	FCO	FNO	FNE	Total	Ano	FCO	FNO	FNE	Total
1989	138.160	138.160	414.483	690.803	1989/1990	210,4	210,4	210,4	210,4
1990	428.855	428.855	1.286.574	2.144.284	1990/1991	-19,5	-19,5	-19,5	-19,5
1991	345.131	345.131	1.035.401	1.725.663	1991/1992	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9
1992	324.902	324.902	974.705	1.624.509	1992/1993	27,0	27,0	27,0	27,0
1993	412.486	412.486	1.237.466	2.062.438	1993/1994	-5,5	-5,5	-5,5	-5,5
1994	389.810	389.810	1.169.435	1.949.055	1994/1995	2,7	2,7	2,7	2,7
1995	400.462	400.462	1.201.381	2.002.306	1995/1996	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0
1996	376.285	376.285	1.128.858	1.881.428	1996/1997	3,2	3,2	3,2	3,2
1997	388.344	388.344	1.165.046	1.941.734	1997/1998	1,7	1,7	1,7	1,7
1998	394.829	394.829	1.184.480	1.974.139	1998/1999	3,0	3,0	3,0	3,0
1999	406.827	406.827	1.220.477	2.034.132	1999/2000	11,5	11,5	11,5	11,5
2000	453.747	453.747	1.361.262	2.268.756	2000/2001	20,8	20,8	20,8	20,8
2001	548.253	548.253	1.644.756	2.741.262	2001/2002	15,0	15,0	15,0	15,0
2002	630.393	630.393	1.891.179	3.151.965	2002/2003	1,3	1,1	1,1	1,2
2003	638.814	637.269	1.912.338	3.188.421	2003/2004	13,2	13,5	13,4	13,4
2004	722.970	722.970	2.168.907	3.614.847	2004/2005	17,4	17,4	17,4	17,4
2005	848.923	848.923	2.546.769	4.244.616	1995/2005	7,8	7,8	7,8	7,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Integração Nacional, obtido em www.integracao.gov.br.

*Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2005.

Embora tenham crescido a taxa média anual muito expressiva nos dez últimos anos da série, conforme salientado, atingindo R\$ 4,2 bilhões no último ano – o maior montante desde a criação, os repasses aos Fundos representam menos de 1% do PIB regional, conforme destacado na tabela 2, reforçando a idéia de que, embora representem uma soma razoável, os recursos mobilizados são insuficientes para modificar as macro estruturas das três regiões, ainda que tenham importância sobre a renda delas, especialmente para os municípios de menor porte, como discutido adiante.

Tabela 2 - Relação entre os repasses da STN aos Fundos Constitucionais e dos valores contratados em relação aos PIBs regionais: 1998-2003 (%)

ANO	Repasses da STN/PIB				Valores contratados/PIB			
	FCO	FNO	FNE*	Total	FCO	FNO	FNE	Total
1998	0,5	0,7	0,8	0,7	0,6	0,4	0,6	0,5
1999	0,5	0,8	0,8	0,7	0,3	1,0	0,5	0,4
2000	0,5	0,8	0,8	0,7	0,4	1,4	0,4	0,5
2001	0,6	0,8	0,9	0,8	1,1	0,8	0,2	0,5
2002	0,6	0,8	0,9	0,8	1,4	0,9	0,1	0,5
2003	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,4	0,5	0,6
2004	0,5	0,7	0,8	0,7	0,9	1,4	1,2	0,7
Total	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1	0,4	0,5

Fonte: Dados brutos dos fundos extraídos de www.integracao.gov.br e do PIB de www.ibge.gov.br. Elaboração própria

*O PIB da região Nordeste incluiu parte dos estados do ES e MG, segundo os municípios que estão na área de influência da extinta SUDENE.

Analisando os dados da tabela anterior, observa-se, em média, um descompasso entre os valores repassados e os valores contratados, indicando uma preocupante ociosidade de recursos, causada por uma série de fatores: descompasso entre tempo de arrecadação e de inversão (especialmente as inversões de longa duração); as vicissitudes da dinâmicas econômicas nacional e regional engessadas por uma política macroeconômica restritiva de caráter ortodoxo que desestimula o investimento privado; e, ainda, certa rigidez (em parte inevitável) do sistema bancário em conceder créditos e até mesmo possíveis falhas na sua capilaridade, requerendo mudanças para se alcançar maior utilização.

Em termos estaduais, conforme mostra a Tabela 3, a relação entre os valores contratados e o respectivo PIB apresenta grandes diferenças entre as unidades federativas beneficiadas, tendo maior peso nos estados da região Norte – os de menor produto -, chegando a representar na média, para o período 1998-2003, mais de 5% para o Tocantins. No Nordeste, aquele indicador é baixo, tendo sua maior representatividade para o estado do Piauí com 0,7%.

Tabela 3 - Relação entre os valores contratados e o PIB dos estados: 1998-2004 (%)

REGIÃO/UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média
Norte	0,4	1,0	1,4	0,8	0,9	1,4	1,4	1,0
Rondônia	0,7	1,1	1,9	0,4	0,9	1,8	2,3	1,3
Acre	0,5	1,2	1,6	1,3	1,4	1,5	1,4	1,3
Amazonas	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,2
Roraima	0,0	0,1	0,6	0,3	0,4	0,8	1,5	0,6
Pará	0,6	1,4	1,7	1,1	1,3	1,8	1,5	1,4
Amapá	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Tocantins	0,8	5,9	8,2	4,2	3,6	5,6	6,7	5,2
Nordeste	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1	0,5	1,2	0,5
Maranhão	0,6	0,4	0,3	0,1	0,2	0,7	1,5	0,6
Piauí	1,2	1,2	0,6	0,1	0,3	0,6	3,8	1,3
Ceará	0,7	0,3	0,2	0,1	0,2	1,0	1,4	0,6
Rio Grande do Norte	0,6	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	1,6	0,6
Paraíba	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,5	1,2	0,5
Pernambuco	0,5	0,4	0,3	0,1	0,0	0,2	0,8	0,3
Alagoas	0,6	0,6	0,4	0,2	0,2	0,3	1,5	0,6
Sergipe	0,8	0,7	0,6	0,3	0,2	0,6	1,3	0,7
Bahia	0,4	0,5	0,4	0,3	0,1	0,4	1,0	0,5
Espírito Santo*	0,0	0,0	0,7	0,6	0,3	0,5	1,2	0,8
Minas Gerais*	0,0	0,0	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5
Centro-Oeste	0,6	0,3	0,4	1,1	1,4	0,8	0,9	0,8
Mato Grosso do Sul	0,6	0,4	0,7	1,7	1,7	1,2	1,2	1,1
Mato Grosso	1,7	0,4	0,5	2,4	3,2	1,3	1,2	1,6
Goiás	0,7	0,4	0,6	1,4	1,7	0,9	1,3	1,1
Distrito Federal	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Total	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	1,2	0,7

Fonte: Dados brutos dos fundos extraídos de www.integracao.gov.br e do PIB de www.ibge.gov.br. Elaboração própria.

*Entre 2000-3 calculado levando em conta o PIB dos municípios sob influência da extinta SUDENE.

3. A alocação setorial, por porte de empreendimento e espacial dos recursos

No período 1989-2005, Centro-Oeste, Norte e Nordeste representaram, respectivamente, 16,0%, 12,4% e 71,6% do número de operações contratadas, embora o montante de recursos mobilizados nesses financiamentos representassem, respectivamente, 25,3%, 21,2% e 53,5% do valor total dos três Fundos. Esses dados indicam que, embora a legislação destine 60% dos recursos ao FNE, sua participação efetiva nas aplicações foi um pouco menor. Isso deve, provavelmente, ao maior dinamismo econômico daquelas outras duas regiões, beneficiadas no período, por grande expansão da fronteira agrícola e mineral e das exportações de produtos primários, além do direcionamento maior das operações no Nordeste para atividades de menor porte que demandam parcelas mais reduzidas de recursos, com maior pulverização deles.

Os Fundos Constitucionais concentraram-se, no período, em programas rurais, incluindo créditos para a reforma agrária via PRONAF, que respondem por mais de 90% das operações contratadas. No caso do FNO e do FNE, esse indicador chega a 98%, embora em termos de valores contratados a respectiva concentração é de 70% e 57%. No caso do FCO, o quadro de participação dos programas não destoa dos demais, concentrando os financiamentos nos programas rurais (PAPRA, PRONAF, PRONAF-RA, Rural e PRONATUREZA), acompanhado de programas industriais, de comércio e serviços, conforme se observa da tabela 4.

Tabela 4 - FCO – Distribuição do número de operações e valores contratados por programa: média do período 1989-2005 (%)

Programas	FNO		FNE		FCO	
	Nº de operações	Valor contratado	Nº de operações	Valor contratado	Nº de operações	Valor contratado
Rural*	98,4	70,5	94,6	56,8	96,5	70,8
Industrial**	1,2	23,8	4,4	29,8	1,5	15,7
Turismo	0,04	1,3	0,5	1,5	0,1	0,5
Comércio e serv	0,3	3,4	0,5	5,4	1,6	5,8
Infra-estrutura	0,01	1,0	0,0	6,5	0,1	4,5
Giro/custeio	-	-	-	-	0,2	2,7

(*) Para o FNE engloba os seguintes programas: Programa da Terra; Rural; PRONAF-A; Especiais e Outros programas. Para o FCO, engloba: PAPRA; PRONAF; PRONAF-RA; Rural; PRONATUREZA.

(**) Para o FNO engloba: FNO-Industrial; FNO-Exportações e FNO Micro e pequenas empresas. Este último destina-se a todos os setores, mas, dado seu pequeno peso (0,2% das operações e 0,6% do valor financiado) e a dificuldade de distribuí-lo setorialmente, optou-se por agregá-lo à indústria. Para os três Fundos agregou-se o financiamento agroindustrial ao industrial.

Fonte: Dados disponíveis em www.integracao.gov.br. Elaboração própria.

A distribuição segundo o porte do beneficiário (Tabelas 5), seguindo a orientação da Lei nº 7.827/1989 em dar tratamento preferencial aos pequenos e mini produtores rurais e pequenas e microempresas, mostra concentração maior do número de operações neles, embora o mesmo não aconteça com os valores contratados, o que não chega a surpreender afinal, no capitalismo, o fenômeno da concentração e centralização de capitais está sempre presente levando a uma distribuição desigual entre os demandantes dos recursos, embora a legislação tende se contrapor a esse processo.

O FCO, por exemplo, direciona cerca de 86% das operações contratadas para mini/micro e pequenos produtores e empresas, enquanto estes participam com apenas 38% dos valores financiados. Em contrapartida, os médios e grandes concentram 58,4% dos valores contratados e participam com apenas 11% do número de projetos financiados. Para o FNE o contraste é ainda maior: as médias e grandes empresas/produtores respondem por apenas 1,4% das operações mas se beneficiam de 52,8% do valor financiado. Para o FNO, esses números são respectivamente 5,6% e 54,1%.

Tabela 5 - FNO, FNE e FCO – Distribuição do número de operações e valores contratados segundo o porte do beneficiário: média do período 1989-2005 (%)

Porte do empreendimento	FNO		FNE		FCO	
	Nº de operações	Valor contratado	Nº de operações	Valor contratado	Nº de operações	Valor contratado
Cooperativas, mini/micro e pequeno produtor/empresa						
Médio produtor/empresa	4,0	24,1	0,9	10,1	9,0	28,4
Grande produtor/ empresa	1,6	30,1	0,5	42,8	2,4	30,0

Fonte: Dados disponíveis em www.integracao.gov.br. Elaboração própria.

Deve-se registrar que a concentração dos financiamentos, em valores, nos grupos de médio e grande porte, foi crescente a partir de 1994 para o três Fundos, indicando uma tendência a concentração justamente na faixas de empresas/produtores melhor estruturados, em melhores condições de crescimento e modernização, além do que, são eles que apresentam projetos privadamente mais viáveis e que podem cumprir, mais facilmente, as exigências formais de cadastro e garantias.

Do ponto de vista setorial, portanto, os financiamentos atendem mais as condições dos demandantes de maior porte, seguindo uma lógica pró-mercado, embora do ponto de vista espacial, sejam os municípios de menor porte os maiores beneficiários relativos. Isto parece indicar uma situação na qual os maiores investidores dos municípios menores seriam os que, relativamente, recebem maior parcela, como será discutido nos próximos parágrafos.

Do ponto de vista da distribuição espacial dos financiamentos, uma crítica comum é a de que os empréstimos dos Fundos indicam maior direcionamento para estados de maior PIB per capita, possivelmente contribuindo para uma redução das desigualdades regionais às custas de maior desigualdade intra-regional. Embora o argumento esteja correto, tomar agregadamente a unidade federativa pode gerar distorções maiores do que uma análise por município.

Tomando por base as tabelas 6, 7 e 8 apresentadas por Matos (2006a), a distribuição das aplicações dos fundos constitucionais de financiamento por município mostra concentração nas áreas mais industrializadas, o que indica a pouca capacidade hoje, à luz dos dispositivos legais, para influenciar na melhora da distribuição espacial das atividades. Na região Centro-Oeste, entre os dez municípios que mais receberam financiamentos do FCO, aparecem as capitais e as cidades de melhor desempenho econômico e de maior porte como Anápolis e Rio Verde.

Os recursos investidos pelo FNO também estão concentrados nas principais capitais (como Belém que em 2002 concentrou mais de 15% dos valores contratados), em cidades de região metropolitana ou de porte econômico de maior destaque, como é o caso de Marabá, em sua maioria localizadas nos estados do Amazonas e do Pará.

TABELA 6 -FCO – Dez municípios com maior participação relativa por valores e número de operações contratadas: 2000-05 (%)

ANO	MUNICÍPIOS									
	Anápolis - GO	Rio Verde - GO	Corumbá - MS	Três Lagoas - MS	Senador Canedo - GO	Brasília - DF	Mozarlândia - GO	Campo Novo do Parecis - MT	Colider - MT	Sidrolândia - MS
2000										
Nº de op. (%)	9,31	9,11	7,35	4,47	4,05	4,01	3,05	1,78	1,61	1,61
Valor (%)	0,13	0,63	0,94	0,13	0,06	0,38	0,15	0,1	4,53	3,76
2001	Rio Verde - GO	Campo Grande - MS	Brasília - DF	Anápolis - GO	Cuiabá - MT	Goiânia - GO	Nova Mutum - MT	Sorriso - MT	Sinop - MT	Catalão - GO
Nº de op. (%)	8,1	6,62	4,39	4,27	3,64	3,17	2,96	2,54	2,05	1,95
Valor (%)	0,82	0,47	0,88	0,18	0,72	0,5	0,32	0,81	3,55	0,08
2002	Brasília - DF	Cuiabá - MT	Rio Verde - GO	Goiânia - GO	Itumbiara - GO	Pontes e Lacerda - MT	Anápolis - GO	Sorriso - MT	Sinop - MT	Campo Grande - MS
Nº de op. (%)	4,5	4,29	3,79	3,35	2,35	2,01	2	1,97	1,86	1,61
Valor (%)	1,45	0,89	1,65	1,11	0,43	0,95	0,4	1,07	1,08	0,76
2003	Brasília - DF	Goiânia - GO	Dourados - MS	Rio Verde - GO	Cuiabá - MT	Querência - MT	Alexânia - GO	Ponta Porã - MS	Ouvidor - GO	Itiquira - MT
Nº de op. (%)	6,29	4,89	3,12	3,09	2,76	2,35	2,23	2,23	2,21	1,67
Valor (%)	0,45	0,3	0,53	0,45	0,49	3,06	0,02	21,22	0,0	0,16
2004	Rio Verde - GO	Campo Grande - MS	Goiânia - GO	Rondonópolis - MT	Serranópolis - GO	Cuiabá - MT	Brasília - DF	Mambai - GO	Luziânia - GO	Primavera do Leste - MT
Nº de op. (%)	4,4	3,2	3,0	2,8	2,7	2,4	2,2	1,7	1,7	1,6
Valor (%)	1,21	0,23	0,46	0,75	0,04	0,46	0,47	0,02	0,02	0,04
2005	Rio Verde - GO	Goiânia - GO	Brasília - DF	Rondonópolis - MT	Formosa - GO	Sinop - MT	Ponta Porã - MS	Guarantã do Norte - MT	Santa Carmem - MT	Campo Verde - MT

Fontes: Dados brutos disponibilizados pelo MI/SDR. Elaboração própria.

TABELA 7 - FNO – Dez municípios com maior participação relativa por valores e número de operações contratadas: 2000-05 (%)

ANO	MUNICÍPIOS									
2000	Miracema do Tocantins - TO	Marabá - PA	Santa Maria das Barreiras - PA	Belém - PA	Paragominas - PA	Presidente Figueiredo - AM	Ananindeua - PA	Araguaína - TO	São Félix do Xingu - PA	Ji-Paraná - RO
Nº de op. (%)	6,97	5,66	2,43	2,13	2,11	2,09	1,89	1,78	1,76	1,59
Valor (%)	0,23	2,1	1,39	0,21	0,59	0,08	0,11	0,98	0,6	1,39
2001	Marabá - PA	Manaus - AM	Belém - PA	Conceição do Araguaia - PA	Rio Branco - AC	Paragominas - PA	Ananindeua - PA	Cumaru do Norte - PA	Altamira - PA	Rondon do Pará - PA
Nº de op. (%)	9,4	5,31	4,27	3,06	2,92	2,68	2,07	1,85	1,63	1,44
Valor (%)	1,53	0,45	0,6	2,55	1,38	0,59	0,26	0,71	2,35	1,48
2002	Belém - PA	Marabá - PA	Ananindeua - PA	Manaus - AM	Barcarena - PA	Paragominas - PA	Vilhena - RO	Rio Branco - AC	Ariquemes - RO	Ulianópolis - PA
Nº de op. (%)	15,75	7,43	5,33	3,88	2,77	2,2	1,94	1,75	1,65	1,62
Valor (%)	0,96	1,62	0,67	0,44	0,35	1,96	0,41	2,62	1,41	0,69
2003	Belém - PA	Marabá - PA	Manaus - AM	Santarém - PA	Ananindeua - PA	Ji-Paraná - RO	Benevides - PA	Rio Branco - AC	Dianópolis - TO	Paragominas - PA
Nº de op. (%)	12,82	7,47	6,99	3,34	2,57	1,94	1,78	1,55	1,44	1,37
Valor (%)	1,15	2,98	0,8	0,9	0,32	2,28	0,05	1,53	0,25	0,78
2004	Manaus - AM	Marabá - PA	Belém - PA	Rolim de Moura - RO	Porto Velho - RO	Rio Branco - AC	São Félix do Xingu - PA	Araguaína - TO	Ji-Paraná - RO	Paragominas - PA
Nº de op. (%)	0,38	2,98	0,45	0,73	4,98	0,84	2,88	0,46	1,21	0,4
Valor (%)	9,01	6,49	6,3	3,22	2,15	1,93	1,71	1,53	1,39	1,39
2005	Marabá - PA	Barcarena - PA	Rio Branco - AC	Manaus - AM	Belém - PA	Porto Velho - RO	Tocantinópolis - TO	Boa Vista - RR	Vilhena - RO	Capaneia - PA
Nº de op. (%)	9,27	4,58	3,75	3,3	2,53	2,51	2,18	1,69	1,65	1,56
Valor (%)	3,43	0,01	1,79	0,56	0,29	4,65	0,35	0,88	0,82	0,12

Fontes: Dados brutos disponibilizados pelo MI/SDR. Elaboração própria.

TABELA 8 - FNE – Dez municípios com maior participação relativa por valores e número de operações contratadas: 2000-05 (%)

ANO	MUNICÍPIOS									
2000	Camaçari - BA	Maracanaú - CE	Aracaju - SE	Glória - BA	São Mateus - ES	Petrolina - PE	Montes Claros - MG	João Pessoa - PB	Parnamirim - RN	Fortaleza - CE
Nº de op. (%)	13,93	1,48	1,4	1,24	1,18	1,14	1,14	0,96	0,95	0,94
Valor (%)	0,02	0,01	0,05	0,25	0,19	0,37	0,09	0,01	0,01	0,03
2001	Camaçari - BA	Parnamirim - RN	São Mateus - ES	Nossa Senhora do Socorro - SE	Aracaju - SE	Horizonte - CE	Recife - PE	Petrolina - PE	Linhares - ES	Maceió - AL
Nº de op. (%)	34,81	2,07	1,53	1,4	1,35	1,31	1,3	1,24	1,23	1,21
Valor (%)	0,05	0,02	0,58	0,03	0,06	0,01	0,01	0,12	0,39	0,04
2002	Espinoosa - MG	Maracanaú - CE	Salvador - BA	Caucaia - CE	Aracaju - SE	São Desidério - BA	Fortaleza - CE	Porto Seguro - BA	João Pessoa - PB	Sobral - CE
Nº de op. (%)	2,87	2,6	2,03	1,94	1,75	1,72	1,64	1,41	1,17	0,98
Valor (%)	0,08	0,04	0,05	0,18	0,05	0,21	0,17	0,04	0,07	0,24
2003	Fortaleza - CE	Simões Filho - BA	Sobral - CE	Aracaju - SE	São Desidério - BA	Cabedelo - PB	Horizonte - CE	Aracati - CE	Cascavel - CE	Jaboatão dos Guararapes - PE
Nº de op. (%)	6,79	6,68	5,65	3,45	3,02	2,72	2,55	2,37	1,92	1,71
Valor (%)	0,27	0,04	0,63	0,15	0,76	0,02	0,04	0,04	0,02	0,21
2004	Fortaleza - CE	São Raimundo Nonato - PI	Salvador - BA	Maceió - AL	São Desidério - BA	Recife - PE	Natal - RN	Aracaju - SE	Camaçari - BA	Vitória de Santo Antão - PE
Nº de op. (%)	6,63	4,97	4,2	3,86	3,5	3,27	2,84	2,69	2,36	2,09
Valor (%)	0,08	0,03	0,03	0,03	0,15	0,02	0,03	0,08	0,01	0,14
2005	São Luís - MA	Cairu - BA	Mucuri - BA	Fortaleza - CE	São Desidério - BA	Recife - PE	Porto Franco - MA	Camaçari - BA	Barreiras - BA	Bonito de Minas - MG
Nº de op. (%)	8,18	5,87	4,71	3,16	3,12	2,83	2,34	1,75	1,64	1,34

Fontes: Dados brutos disponibilizados pelo MI/SDR. Elaboração própria.

Na área abrangida pelo FNE poucas são as cidades do semi-árido que se destacam na aplicação dos seus recursos. Quando isto acontece é por que já são localidades com economias melhor estruturadas, como Petrolina, Montes Claros e Sobral. Além disso, as demais cidades com maior participação nos financiamentos do FNE são capitais, cidades de regiões metropolitanas ou cidades próximas das capitais, como centro industrial de Camaçari, contemplada com cerca de 35% dos valores aplicados em 2001 na Bahia.

No entanto, se agruparmos os municípios por faixa populacional (tabela 9), algumas informações chamam a atenção. De fato, tomando os três fundos agregadamente, observa-se que as cidades acima de 100 mil habitantes, respondem por 6,2% das operações contratadas e por 32,0% dos valores financiados, ficando os municípios abaixo de 50 mil habitantes com a diferença (93,8% e 68% respectivamente). Isto indica que o valor médio do financiamento nos municípios maiores é 3,5 vezes superior ao observado nos menores que apresentam maior pulverização dos recursos em projetos de menor porte, o que explicaria, em parte, a destinação majoritária dos financiamento às atividades rurais.

Tabela 9: Fundos Constitucionais – Distribuição do número de operações e valores contratados por programa: média do período 1989-2005 (%)

Tamanho dos municípios	Pop. 2004	Pop. 2004 (%)	PIB 2004 (R\$ mil)	PIB 2004 (%)	PIB per capita (R\$)	Nº de Oper. 2000-2005	Valor financiado 2000-2005 (R\$ mil)	Oper 2000-2005 (%)	Valor financiado 2000-2005 (%)
até 5 mil	1.909.937	2,4	9.425.194	1,9	4.935	89.433	1.100.161	7,8	5,1
>5 mil e <10 mil	4.831.624	6,0	21.043.987	4,3	4.355	178.922	2.405.402	15,7	11,2
>10 mil e <20 mil	11.850.274	14,6	46.182.388	9,4	3.897	325.066	3.762.546	28,5	17,6
>20 mil e <50 mil	18.815.771	23,2	84.619.590	17,3	4.497	342.554	4.842.956	30,1	22,6
>50 mil e <100 mil	10.849.330	13,4	59.482.843	12,2	5.483	132.957	2.457.842	11,7	11,5
>100 mil e <500 mil	13.426.505	16,6	91.169.303	18,6	6.790	57.857	3.677.463	5,1	17,2
acima de 500 mil	19.336.304	23,9	177.468.175	36,3	9.178	12.763	3.181.254	1,1	14,8
Total	81.019.745	100,0	489.391.480	100,0	6.040	1.139.552	21.427.623	100,0	100,0

Fontes: Dados brutos disponibilizados pelo MI/SDR. Elaboração própria.

A despeito dessa concentração nos municípios de maior porte, observa-se pela tabela anterior que o grupo com população abaixo de 50 mil habitantes e que apresenta os menores PIB's per capita receberam financiamentos proporcionalmente maiores que suas participações no produto regional, indicando que, de alguma forma, ao longo da rede urbana regional, os recursos apresentam alguma capilaridade, embora insuficientes para reverter o quadro de disparidades inter e intra-regionais. Esse grupo de municípios menores de 50 mil habitantes representava, em 2004, 46,2% da população total da área de abrangência dos

Fundos e 33% de seu PIB. O PIB per capita dele equivalia a 57,3% do dos municípios acima de 50 mil habitantes, em contrapartida recebeu 56,5% de todo valor financiado, indicando que de alguma forma no período 2000-2005 os Fundos chegaram as áreas mais pobres e menos adensadas, embora conclusões mais precisas necessitariam de uma análise mais pormenorizada de cada um dos projetos financiados, levando em conta não apenas sua localização, mas também o porte do beneficiário e o impacto na geração de emprego.

4. Custo médio e estimativa do número de empregos diretos criados

Como um dos objetivos dos fundos constitucionais de financiamento é a geração de empregos, a tabela 10 apresenta este indicador e o custo médio de criação de cada posto de trabalho. Entre os três fundos o que mais criou empregos foi o FNE (4,5 milhões), fato que pode ser consequência do mesmo reter 60% dos repasses do Tesouro ou ainda das diferentes estruturas produtivas regionais, conforme destacaremos adiante. O FNO é o segundo que mais empregou, embora deva ser feita a ressalva que este inclui, em alguns anos, os empregos indiretos.

Tabela 10- Aplicação (R\$ mil)* dos recursos, número e custo médio (R\$) de empregos diretos criados pelos fundos: 1990-2005

Ano	FCO			FNO			FNE		
	Aplicação (a)	Número de emprego direto (b)	Custo médio (a/b)	Aplicação (a)	Número de emprego direto (b)	Custo médio (a/b)	Aplicação (a)	Número de emprego direto (b)	Custo médio (a/b)
1990	297.124	7.055	42.115	266.910	9.017	29.601	nd	nd	nd
1991	340.032	14.563	23.349	105.046	11.815	8.891	nd	nd	nd
1992	167.957	10.342	16.240	213.379	3.882	54.966	nd	nd	nd
1993	472.352	24.426	19.338	199.309	9.578	20.809	nd	nd	nd
1994	331.236	23.620	14.024	527.881	24.022	21.975	nd	nd	nd
1995	200.800	16.071	12.495	371.492	22.804	16.291	1.040.373	168.259	6.183
1996	253.875	17.124	14.826	213.038	15.395	13.838	1.303.763	233.753	5.578
1997	348.000	21.501	16.185	79.211	7.673	10.323	905.241	179.367	5.047
1998	430.583	31.170	13.814	207.284	20.856	9.939	945.333	196.863	4.802
1999	196.169	23.077	8.501	510.924	31.202	16.375	749.454	162.657	4.608
2000	332.250	24.958	13.312	809.051	193.714**	4.177	660.511	224.400	2.943
2001	1.111.815	48.397	22.973	517.729	85.999**	6.020	345.821	88.480	3.908
2002	1.595.911	64.009	24.933	671.370	133.645**	5.024	282.312	188.171	1.500
2003	988.320	145.914	6.773	1.142.002	110.830**	10.304	1.078.813	561.893	1.920
2004	1.215.603	52.092	23.336	1.370.963	89.892	15.251	3.326.775	1.254.143	2.653
2005	1.487.607	65.956	22.555	988.430	61.941	15.958	4.223.037	1.204.654	3.506
Total	9.769.634	590.275	16.551	8.194.019	832.265	9.845	14.861.433	4.462.640	3.330

Fonte: Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil apud www.integracao.gov.br.
Elaboração própria.

*Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2005;

**Empregos diretos e indiretos; Nd: não disponível.

No tocante ao custo médio de criação do emprego, os valores são bastante díspares: no Nordeste o emprego criado representa apenas 20% dos custos de criação no Centro-Oeste e 34% da região Norte. Já o custo de criação do emprego no Norte em relação ao Centro-Oeste é de 59%. Em termos monetários isso significa que para cada R\$ 3,3 mil aplicados com recursos do FNE gera-se 1 novo posto de trabalho no Nordeste, enquanto para as regiões Norte e Centro-Oeste esses valores são de, respectivamente, R\$ 9,8 mil e R\$16,5 mil. Essa baixa relação custo médio R\$/emprego gerado indica, conforme destacado por Matos (2006a e 2006b), um forte direcionamento dos recursos para atividades rurais aonde os investimentos necessários para geração de novo emprego é menor *vis-à-vis* à indústria.

Alguns fatores podem responder por esse menor custo de criação do emprego na área de atuação do FNE e do FNO em relação ao FCO: a maior aplicação dos recursos em atividades com menor intensidade de capital e em tomadores de menor porte; a destinação dos recursos para o maior número de estados, e, por consequência, para o maior número de municípios, reforçando a pulverização dos recursos em atividades de menor porte geradoras de poucos empregos.

Cabe destacar que entre 2000 e 2005 a taxa média de crescimento anual do emprego formal na região de abrangência dos fundos foi 4,3%, menor do que a média do restante do País que foi de 4,9%, indicando que mesmo ganhando participação no PIB brasileiro as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, agregadamente, geraram proporcionalmente menos emprego de melhor qualidade. Isto que pode ser indicativo de que nelas, *vis-à-vis* a média brasileira, o nível de precarização e de afrouxamento das relações trabalhista é maior, embora, também aqui não se possa fazer afirmações conclusivas.

Tabela 11: Área de abrangência do FNO, FNE e FCO - distribuição do emprego formal por faixa de município

Faixa de municípios	2000	2005	2005/2000
até 5mil	74.519	155.666	108,9
>5 mil e <10 mil	172.030	328.063	90,7
>10 mil e <20 mil	434.567	696.596	60,3
>20 mil e <50 mil	834.478	1.385.549	66,0
>50 mil e <100 mil	660.628	1.055.682	59,8
>100 mil e 500 mil	1.396.698	2.132.946	52,7
acima de 500 mil	4.228.795	5.239.492	23,9

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria.

Por fim, com base na tabela observa-se que o crescimento do emprego formal foi proporcionalmente maior nos municípios menos adensados, decrescendo a medida que o porte do município aumenta, reproduzindo processo que se verifica nas outras duas regiões do País aonde as cidades de pequeno e médio porte cresceram proporcionalmente mais que as grandes. Seria importante uma pesquisa detalhada tomando por base cada projeto aprovado para identificar o papel do FNO, FNE e FCO nesse processo, tarefa que, infelizmente, foge ao escopo deste trabalho.

5. Conclusões

Pode-se afirmar que para uma distribuição mais eqüitativa dos Fundos é necessário criar mecanismos pelo lado da oferta que se contraponham ao componente do mercado representado pelo lado da demanda, onde municípios mais prósperos e os do seu entorno encontram-se em condições mais favoráveis de tomarem empréstimos, por apresentarem atividades mais desenvolvidas, maior infra-estrutura, com melhor acesso a rede bancária e de informação, ainda que a maior parte dos recursos se destinem aos de menor porte, com população de até 50 mil habitantes

Outro aspecto importante é a falta de diretriz para vincular os financiamentos com setores ou atividades menos desenvolvidas e/ou com recursos detidos pelas regiões, mas que necessitam de maior integração para desenvolver e/ou fortalecer determinada cadeia produtiva. Dessa forma, é inevitável uma tendência à concentração em áreas mais ricas e adjacências e em atividades já consolidadas e geradoras de boas perspectivas econômicas, como é o caso, por exemplo, do turismo nas capitais nordestinas, da agricultura irrigada em Petrolina e da agricultura e agroindústria da soja no Centro-Oeste, Barreiras na Bahia, no sudoeste maranhense e piauiense.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento foram criados objetivando combater as desigualdades inter-regionais e intra-regionais, conforme já destacamos. Na medida em que o governo federal procura estimular a produção através de elementos formadores da demanda agregada da economia brasileira, como é o caso desses recursos, não pode se desobrigar, como tem ocorrido nas últimas duas décadas e meia, de atuar também como coordenador e indutor do crescimento do investimento privado. Como se sabe, em países de capitalismo tardio e periférico cabe ao Estado investir na construção do avanço das bases materiais de apoio às atividades produtivas que promovam a desconcentração econômica e demográfica, criando condições para que áreas menos dinâmicas atraiam investimentos.

Mas como a lógica do investimento – inclusive dos tomadores dos Fundos – são ditadas pelas oportunidades enxergadas pelo espírito empresarial privado, a distância entre o que se almeja com a aplicação dos recursos públicos e o investimento necessário para reduzir as desigualdades inter e intra-regionais pode ser enorme se ditado apenas pelo jogo de mercado, com muitas áreas podendo ter participação muito distante do que seria aconselhável numa política regional socialmente justa. Daí a importância da coordenação do governo federal, conforme destacado pelo Ministério da Integração (2005).

Os efeitos dos Fundos para contribuir com a diminuição das desigualdades inter-regionais e intra-regionais encontram obstáculos inerentes à sua própria lógica de funcionamento, posto que os recursos são mais facilmente requisitados, especialmente em termos de valores, por áreas com maior grau de densidade econômica. Além do fato de as áreas menos adensadas, por apresentarem barreiras infra-estruturais e ausência de externalidades, inibem os investimentos privados que tendem a se concentrar em áreas geográficas com maior desenvolvimento, fato que se torna mais preocupante na medida que o recente modelo de desenvolvimento econômico brasileiro de caráter neoliberal não permite ao Estado construir – via investimento público - as bases de complementariedades para que regiões menos dinâmicas tornem-se mais atrativas ao investidor privado.

Dessa forma, por mais que os recursos públicos do FNO, FNE e FCO sejam ofertados ao investimento privado, sua capacidade de configurar-se como instrumento de política regional é apenas limitado – inclusive porque eles representam apenas um num conjunto mais amplo de instrumentos disponíveis para as políticas regionais. Os Fundos, apesar de terem importância no plano inter-regional, e mesmo intra-regional, exigem complementariedade com ações federais de maior porte e envergadura que promovam mudanças nas macro-estruturas regionais, possibilitando o desenvolvimento regional nacionalmente articulado em múltiplas escalas como definidos no PNDR e em outros documentos do Ministério da Integração, mas que, em período recente, encontram obstáculos de execução tanto pelo caráter neoliberal dos governos recentes quanto pela opção de políticas econômicas restritivas que inibem o investimento produtivo privado e o gasto público necessário para construir a infraestrutura para uma maior (e melhor) desconcentração econômica no País.

NOTAS

¹Suzigan (1995) apresenta uma síntese dos instrumentos de apoio à indústria desde o Plano de Metas até o final dos anos setenta, inclusive os articulados com a política regional.

²Dentre os trabalhos que tratam do tema da desconcentração cabe citar: Cano (1997 e 2006), Pacheco (1998 e 1999), Diniz (1991, 1993 e 1995), Azzoni (1986), Guimarães (1995a, 1995b e 1996), Sabóia (2002 e 2004) e Diniz Filho (2005).

³A crise do planejamento não é exclusiva das economias periféricas latino-americanas que sucumbiram diante da avalanche neoliberal pós-1980. Também nas economias avançadas, como descreveu Tavares (1987), o planejamento entra em declínio, embora suas conseqüências tenham sido muito mais perversas na América Latina, como demonstrou Cano (2000).

⁴Sobre a região do semi-árido nordestino, ver artigo de Otamar (2006).

⁵Sobre a PNDR, ver resenha de Galvão (2006).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZZONI, Carlos Roberto. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**, São Paulo: IPE/USP, 1986.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**, São Paulo: Ed. Global/Unicamp, 1985.

CANO, Wilson. **Soberania e Política Econômica na América Latina**, São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

CANO, Wilson. Concentração e Desconcentração Econômica Regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, nº 6, p. 101-141, jun. 1997.

CANO, Wilson. A desconcentração espacial da indústria paulista. **Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, p. 18-22, 2006.

CARVALHO, Otamar. Nordeste semi-árido: nova delimitação. **Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, p. 8-17, 2006.

DINIZ, Clélio Campolina. **Dinâmica Regional da Indústria no Brasil: Início de Desconcentração, Risco de Reconcentração**. Tese de Titular. Belo Horizonte, UFMG, 1991.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: Nem Desconcentração nem contínua Polarização. **Nova Economia**, 3(1). Belo Horizonte, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas, Texto para discussão nº 375, Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1995.

DINIZ FILHO, Luis Lopes (2005). *Para onde irão as indústrias*. IN: ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. **Que país é esse?** São Paulo: Globo, 2005, p. 63-97.

GALVÃO. Antônio F. A Política nacional de Desenvolvimento Regional, **Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, p. 245-46, 2006.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil**. XXIV Encontro Nacional da ANPEC, pp.480-498.

- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Desigualdades Regionais e Federalismo**, IN: AFFONSO, Rui de Britto Álvares, & SILVA, Pedro. Barros (orgs.), **Desigualdade Regional e Desenvolvimento**, São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP, 1995a, p. 13-59.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial*. IN: AFFONSO, Rui de Britto Álvares, & SILVA, Pedro. Barros (orgs.), **A Federação em Perspectiva**, São Paulo: FUNDAP, 1995b, p. 374-397.
- MATOS, Elmer N. Fundos Constitucionais de Financiamento, **Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, p. 26-35, 2006a.
- MATOS, Elmer N. Fundos Constitucionais de Financiamento, **Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.3, p. 26-35, 2006b.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, Secretariade esenvolvimento Regional, 2005 [disponível em www.integracao.gov.br].
- PACHECO, Carlos A. **A Fragmentação da Nação**. Campinas, Editora Unicamp/IE.
- PACHECO, Carlos A **Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial**, Texto para discussão n.º 633, Brasília: IPEA, mar. 1999.
- SABOIA, João. A indústria brasileira no Nordeste e as desigualdades inter e intra-regionais. **Revista Econômica**, Niterói: UFF, v. 6, n. 1, p. 61-102, jun.-2004.
- SABOIA, João. Descentralização Industrial no Brasil na Década de Noventa - Um Processo Dinâmico e Diferenciado Regionalmente. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 2002.
- SUZIGAN, W. **Experiência histórica de política industrial no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, Texto para Discussão n.º. 48, ago/1995.
- TAVARES, Maria da Conceição (1987). **Reflexões sobre o Estado e o planejamento**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, Texto para Discussão n.º. 154, 1987.