**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
EMPREENHIMENTOS
LOCAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE
E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O caso dos estados da Bahia e
Pernambuco (1989-2010)**

WESLEY SANTOS

**SÃO CRISTOVÃO
SERGIPE - BRASIL
JULHO/ 2014**

WESLEY SANTOS

**O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE
E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O caso dos estados da Bahia e
Pernambuco (1989-2010)**

Dissertação elaborada como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós Graduação e Pesquisa em Economia, Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais.

Orientador: Prof. Dr. Elmer Nascimento Matos

SÃO CRISTOVÃO
SERGIPE - BRASIL
JULHO / 2014

WESLEY SANTOS

**O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE
E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O caso dos estados da Bahia e
Pernambuco (1989-2010)**

Dissertação elaborada como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós Graduação e Pesquisa em Economia, Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais.

Dissertação aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

**Orientador, Prof. Dr. Elmer Nascimento Matos
Orientador**

**Prof. Dr. Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
Examinador Interno**

**Prof. Dr. Fernando César de Macêdo Mota
Examinador Externo (UNICAMP)**

Á Ilma, Paula, Jeane, Rachel e
Antônio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me amar e em todo o tempo cuidar de mim.

Agradeço também a minha mãe Ilma, pelo amor, pela compreensão quando não pude colaborar nos momentos difíceis de nossa família e pela dedicação que sempre dispensou a mim.

A minha esposa, Rachel, pelos gestos de amor e paciência durante esses anos e por toda a sua contribuição nessa difícil missão que foi a dissertação.

A meu tio Antônio Carlos e família, por em todo tempo ser meu companheiro sempre mostrando confiança na minha capacidade de vencer.

A Meu pai Edvaldo, por ter colaborado sempre que foi possível e por também ter acreditado em mim.

Meus irmãos Paula, Jeane e Anderson pelo apoio e pelas palavras constantes de incentivo.

A meu tio José e Família, por ter me incentivado, ajudado e mostrado preocupação com a minha formação acadêmica.

Aos meus amigos e irmãos em Cristo, em especial os da 1ª e 3ª Igreja Presbiteriana Independente de Aracaju, por todos os momentos de preocupação e por muitas vezes dedicarem a mim palavras de incentivo e confiança.

Ao meu Orientador, Elmer Nascimento Matos, um agradecimento especial pela amizade, compreensão, dedicação, incentivo e paciência. É certo que sua orientação foi fundamental no desenvolvimento deste trabalho.

Por Fim, agradeço a banca examinadora que com satisfação aceitou avaliar o meu trabalho e fazer considerações a respeito do mesmo.

E, se algum de vós tem falta de sabedoria, peça-a a Deus que a todos dá liberalmente. (Tiago 1.5)

RESUMO

Esta dissertação tem como proposta avaliar o impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) nas economias estaduais da Bahia e Pernambuco, no período entre 1989-2010. Objetiva nesse sentido verificar se a alocação espacial e setorial dos investimentos tem contribuído para uma melhor distribuição geográfica da atividade econômica cumprindo com seus objetivos. Além disso, analisar o impacto dos mesmos na cadeia produtiva desses Estados, averiguar se os investimentos estão distribuídos de forma prioritária e estimar a geração de empregos com base nos dados da RAIS, verificando a evolução do emprego formal. Para tanto o nosso recorte territorial é por microrregiões com base na classificação do IBGE e nossa principal base de dados, além das fontes já citadas compreende também os relatórios de gestão e dados do FNE disponibilizados gentilmente pelo Ministério da Integração Nacional (MI), além dos dados obtidos através das publicações do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Concluímos que embora os recursos do FNE tenham peso considerável na estruturação da economia nordestina e dos estados em questão, as suas ações foram muito mais condicionadas pela lógica do mercado do que pela articulação junto a uma política nacional de desenvolvimento regional. Entretanto, é inegável a sua contribuição para desconcentração das atividades produtivas dentro da região, ainda que esta desconcentração esteja acontecendo de forma imperfeita e direcionada à poucas regiões e ainda que setores menos complexos sejam os maiores beneficiados. Por fim, concluí-se que a estrutura macroeconômica da região e dos estados analisados, embora impactada pelo FNE, ainda carece de uma atuação mais profícua do setor público na articulação de uma política nacional de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; política regional; Financiamento regional; FNE; Economia nordestina; Economia baiana; Economia pernambucana.

ABSTRACT

This thesis aims to evaluate the impact of the Constitutional Fund for Financing the Northeast (FNE) in the state of Bahia and Pernambuco economies in the period 1989-2010. Objective accordingly verify the spatial and sectoral allocation of investment has contributed to a better geographical distribution of economic activity fulfilling their goals. Furthermore, analyzing their impact on the supply chain of these States, to establish whether the investments are distributed on a priority basis and estimate job creation based on RAIS data, checking the evolution of formal employment. For both our territorial clipping is based on a micro IBGE classification and our main database, in addition to sources already cited also includes management reports and data FNE kindly made available by the Ministry of National Integration (MI), in addition to data obtained from the publications of the Bank of Northeast Brazil (BNB). We conclude that although the FNE have considerable importance in the structuring of the northeastern economy and the states concerned, their actions were much more constrained by the logic of the market than by networking with a national regional development policy. However, there is an undeniable contribution to devolution of productive activities within the region, although this devolution is happening imperfectly and directed the few regions and even less complex sectors are the biggest beneficiaries. Finally, we conclude that the macroeconomic framework of the region and the states analyzed, although impacted by the FNE, still lacks a more fruitful role of the public sector on the articulation of a national development policy.

Keywords: Regional development; regional policy; Regional funding; FNE; Northeastern economy; Bahian economy; Pernambuco economy.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIA	Companhia Industrial de Aratu
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FED	Federal Reserve
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTDN	Grupo de Trabalho do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto Sobre a Renda
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MI	Ministério da Integração Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política nacional de Desenvolvimento Regional
PROINFA	Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIDEs	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RLAM	Refinaria Landulpho Alves Mataripe
RMR	Região Metropolitana do Recife
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
VTI	Valor da Transformação Industrial

LISTA DE QUADROS

Quadro I	Atribuições dos Agentes Financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia).	70
Quadro II	Diretrizes a serem observadas, por cada fundo, na formulação de seus programas de financiamentos.	71
Quadro III	Fontes Recursais	72
Quadro IV	Atribuições administrativas do Ministério da Integração Nacional e dos respectivos Conselhos Deliberativos	73
Quadro V	Legislação, condições de pagamento e remuneração.	74
Quadro VI	Taxas cobradas de acordo com a classificação por porte de tomadores.	81
Quadro VII	Classificação das Cooperativas e Associações de Produtores.	82
Quadro VIII	São considerados projetos de alta relevância e estruturantes aqueles que atenderem aos seguintes requisitos.	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1	Crescimento Nominal e Concentração da Produção Industrial (a).....	22
Tabela 1.2	Participação percentual de regiões e estados selecionados no Valor de Transformação Industrial, no Brasil — 1970, 1980 e 1985.....	25
Tabela 1.3	América Latina: Variáveis macroeconômicas selecionadas (%).....	28
Tabela 1.4	Distribuição dos projetos aprovados, investimento total e Financiamento oficial por estados: 1962-1970.....	35
Tabela 1.5	Distribuição (%) por estados do número de projetos concluídos e do valor dos investimentos totais: 1959-1998.....	36
Tabela 1.6	Brasil e NE: estrutura setorial e taxa de crescimento (%) do PIB.....	36
Tabela 1.7	Brasil – Nordeste Taxa Média de Crescimento do PIB (em %) 1985-1990.....	37
Tabela 1.8	Distribuição regional da produção industrial no Brasil . 1970-1999 (%)	40
Tabela 1.9	Variação anual média do PIB do Brasil e de São Paulo (%).....	42
Tabela 1.10	BRASIL: Localização dos grandes estabelecimentos industriais segundo região natural 1989-2005.....	43
Tabela 1.11	Nordeste: Empregos Formais na Indústria de Transformação 1990-2010.....	44
Tabela 1.12	Nordeste: Emprego formal na indústria de transformação 1985-2010....	45
Tabela 1.13	Despesa Social por Nível de Governo 1980-1992.....	48
Tabela 1.14	Repartição (em %) da receita tributária total por nível de governo 1990-2009.....	49
Tabela 1.15	Brasil: taxa agregada de investimento e contribuição da União – 2001-2007 em % do PIB.....	50
Tabela 1.16	Brasil: investimentos em infra-estrutura – 2001-2007 em R\$ bilhões correntes.....	51
Tabela 1.17	Brasil: investimentos públicos e privados em infra-estrutura econômica 2001-2007, 2008-2010 projetado em R\$ bilhões correntes.....	52
Tabela 2.1	Brasil: Grandes Regiões- Distribuição do PIB(em %) – 1970-2010.....	68
Tabela 2.2	Encargos Financeiros dos Fundos Constitucionais 1990-1999	76
Tabela 2.3	Encargos Financeiros dos Fundos e Criação do Bônus de Adimplência 2000- 2008	77
Tabela 2.4	Tipologias da PNDR e Limites de Financiamento.....	80
Tabela 2.5	FNE- Rural renda agropecuária bruta anual (R\$ 1,00).....	81
Tabela 2.6	FNE - Industrial, Agroindustrial, Turismo, Infraestrutura, Comércio e Serviços, renda agropecuária bruta anual (R\$ 1,00).....	82
Tabela 2.7	FNE- Critérios Para Classificação de Porte em Apoio à Exportação.....	83
Tabela 2.8	FNE – Definição de porte de empresas e produtores rurais.....	84
Tabela 2.9	FNE- Setores e programas beneficiados pelo Fundo.....	85
Tabela 2.10	Repases da STN ao FNE e Taxa média de Crescimento Anual.....	87
Tabela 2.11	Evolução da arrecadação do IPI e IR em mil R\$ e Taxa média decréscimo anual (valores nominais em mil R\$) entre 1995/2010.....	88
Tabela 2.12	FUNDOS - Repases e valores contratados em Relação ao PIB Regional.....	89
Tabela 2.13	NO- Distribuição regional das agências do BASA.....	90

Tabela 2.14	CO- Distribuição regional das agências do BB.....	91
Tabela 2.15	FNE- Repasses e Aplicações 1989 a 2010.....	91
Tabela 2.16	FNE - Patrimônio Líquido e Taxa média de crescimento anual 1996/2010.....	92
Tabela 2.17	FNE - Evolução das operações segundo principais Setores Beneficiados de 1994/2010.....	94
Tabela 2.18	FNE- Valores Contratados por Setor 1989-2010.....	95
Tabela 2.19	FNE - Participação, operações e valores por programa 1989-2010.....	96
Tabela 2.20	Nordeste: Composição setorial do PIB 1970-2010 %.....	97
Tabela 2.21	FNE – Participação relativa nas operações e contrações segundo o porte de tomadores 1989-2010.....	98
Tabela 2.22	FNE – Operações e valores contratados por Unidade Federativa 1995-2010.....	100
Tabela 2.23	NE - Participação Relativa das Aplicações do FNE em relação ao PIB dos Estados 1998-2010.....	101
Tabela 2.24	NE - Participação dos Estados no PIB Regional.....	102
Tabela 2.25	NE - Saldo FNE e PIB per capita dos estados.....	103
Tabela 2.26	FNE- Operações e Contratações acumuladas por região- 2003-2010.....	104
Tabela 2.27	NE- Distribuição regional das agências do BNB.....	106
Tabela 2.28	NE - Distribuição regional das agências do BNB no semiárido.....	107
Tabela 2.29	FNE - Aplicação (R\$ mil)* dos recursos, número e custo médio (R\$) de empregos diretos criados pelos fundos constitucionais de financiamento: 1990-2010.....	108
Tabela 2.30	NE- Distribuição do emprego formal no setor industrial 1990 a 2012.....	110
Tabela 2.31	NE- Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por faixa de Remuneração 1995-2012.....	110
Tabela 3.1	FNE: Participação do estado da Bahia nas operações e contratações e valor unitário médio das contratações 1989 – 2010.....	119
Tabela 3.2	FNE: Bahia e demais estados - nº de operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores - 2000-2012.....	120
Tabela 3.3	FNE: Bahia - nº de operações realizadas e valores contratados por programa 2000-2012.....	122
Tabela 3.4	Bahia: Composição setorial do PIB 1970-2010.....	123
Tabela 3.5	Percentual de participação do VTI industrial no Total do VTI da Bahia – Anos e setores selecionados – (em %).....	125
Tabela 3.6	Bahia: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE 2000-2005.....	128
Tabela 3.7	Bahia: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE 2006-2010.....	129
Tabela 3.8	Bahia: Indicadores do PIB, população e FNE segundo microrregiões 2000/2010.....	131
Tabela 3.9	BA – Valores acumulados por região 2000-2010.....	133

Tabela 3.10	Bahia: Operações (OP) e contratações (valor) por Tipologia da PNDR...	134
Tabela 3.11	- Bahia: Distribuição do emprego formal por setores e atividades econômicas.....	136
Tabela 3.12	Bahia: Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por microrregiões.....	138
Tabela 3.13	BA - Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por faixa de Remuneração 1995-2012.....	139
Tabela 3.14	FNE: Participação do estado de Pernambuco nas operações e contratações e valor unitário médio das contratações 1989 - 2010	146
Tabela 3.15	FNE: Pernambuco e demais estados - nº de operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores - 2000-2012.....	147
Tabela 3.16	FNE: Pernambuco - nº de operações realizadas e valores contratados por programa 2000-2012.....	149
Tabela 3.17	Pernambuco: Composição setorial do PIB 1960-2010.....	150
Tabela 3.18	Percentual de participação do VTI industrial no Total do VTI de Pernambuco – Anos e setores selecionados – (em %)......	152
Tabela 3.19	Pernambuco: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE 2000-2005.....	154
Tabela 3.20	Pernambuco: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE 2006-2010.....	156
Tabela 3.21	Pernambuco: Indicadores do PIB, população e FNE segundo microrregiões 2000/2010.....	158
Tabela 3.22	PIB a preços correntes (R\$ milhão) - regiões selecionadas.....	160
Tabela 3.23	PE – Valores acumulados por região 2000-2010.....	161
Tabela 3.24	Pernambuco: Operações e contratações por Tipologia da PNDR2000/2010.....	162
Tabela 3.25	Pernambuco: Distribuição do emprego formal por setores e atividades econômicas.....	164
Tabela 3.26	Pernambuco: Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por microrregiões.....	165
Tabela 3.27	PE - Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por faixa de Remuneração 1995-2012.....	166

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1-O NORDESTE SUAS RAÍZES DE ATRASO E SUA INSERÇÃO NO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL.....	19
1.1 O Nordeste e as suas raízes de atraso.....	20
1.2 A crise financeira e fiscal do Estado e o neoliberalismo: O Brasil a partir dos anos 80.....	26
1.3 O Nordeste e a inflexão das políticas regionais de desenvolvimento.....	34
1.3.1 O Nordeste e a sua inserção no processo de desconcentração industrial.....	39
1.4 O processo de descentralização da gestão pública versus recentralização da arrecadação tributária a partir dos anos 90.....	47
1.5 A importância da moeda e do crédito para o desenvolvimento regional.....	54
CAPÍTULO 2- O FNE SUA ATUAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	67
2.1 Os Fundos Constitucionais de Financiamento: objetivos, diretrizes, recursos e administração.....	69
2.1.1Legislação dos Fundos Constitucionais de Financiamento.....	73
2.2 O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: evolução, distribuição setorial e espacial.....	78
2.2.1 Classificações do FNE.....	79
2.2.2 Programas de Financiamento.....	84
2.3 O FNE e sua evolução.....	86
2.3.1 O FNE e sua distribuição setorial	93
2.3.2 O FNE e sua distribuição espacial e geração de postos de trabalho.....	99
CAPÍTULO 3-O FNE SUA ATUAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS ESTADOS DA BAHIA E PERNAMBUCO.....	112
3.1 Uma resenha sobre a estrutura e dinâmica da economia Baiana.....	112
3.1.1 A atuação do FNE no Estado da Bahia.....	118
3.2 Uma resenha sobre a estrutura e dinâmica da economia Pernambucana.....	140
3.2.1 A atuação do FNE no Estado de Pernambuco.....	145
CONCLUSÃO	168
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

INTRODUÇÃO

A maneira como ocorreu o processo de desenvolvimento da economia brasileira encarregou-se por si só de impelir a determinadas regiões vantagens ou desvantagens sobre outras. Criando assim, um desenho regional onde as que mais obtiveram vantagens angariaram também para si recursos das mais diversas ordens. Num país imenso como o Brasil, o ciclo de desenvolvimento ao que parece acabou por selecionar espaços onde se firmaram bases mais sólidas em termos humanos, materiais e financeiros. Essas bases tiveram a condição de outorgar a esses espaços um patamar de destaque, sobretudo, econômico e produtivo em relação às demais regiões. Dessa forma, se por um lado temos regiões com bases econômicas e produtivas solidificadas, por outro se observa a existência de regiões enfraquecidas e carentes dessa solidez.

Em outras palavras, a forma e o processo de desenvolvimento da economia brasileira trouxeram consigo a marca da desigualdade. Tal marca se reflete no campo econômico e social nas esferas regionais. Nesse contexto, de heterogeneidades, e muitas vezes não se levando em consideração as características específicas de cada região, algumas acabam sendo mais prejudicadas que outras. Acontece que a tarefa maior de espalhar o desenvolvimento em todas as regiões brasileiras, passa de forma inevitável pelo ato de conhecer as suas especificidades e fomentar dentro de suas realidades a criação e articulação de atividades que promovam esse desenvolvimento.

Cabe nesse sentido ao setor público representado e liderado pelo governo federal tocar as chamadas políticas de desenvolvimento com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais. Tal ato permitirá que deficiências estruturais sejam superadas ou minimizadas multiplicando as possibilidades de avanço produtivo por parte das regiões que no descompasso do processo retardaram o seu desenvolvimento

É preciso lembrar que o processo de diversificação produtiva, iniciado no fim do século XIX, foi marcado nas primeiras décadas do século XX por um forte nacionalismo. E que se contrapondo a antiga concepção de subordinação a interesses estrangeiros, temos a partir de 1930 o início do processo de industrialização brasileira no modelo de substituição de importações, que, uma vez atrelado ao deslocamento da demanda abriu caminho para criação e consolidação de um mercado interno. A partir de então, a economia estaria voltada para dentro dos limites nacionais e todas as estratégias deveriam seguir em direção ao seu desenvolvimento e sustentação.

Esta é a fase da integração nacional, onde as regiões brasileiras passam a se articular entre si, e onde se tornam visíveis as desigualdades regionais. A forte base industrial concentrada no Sudeste trouxe em seu bojo condições tão favoráveis a esta região que logo se tornou visível a distância produtiva, econômica, social e de renda desta em relação às demais. Então de forma atrelada ao desenvolvimento do mercado interno surgem efetivamente as desigualdades regionais e o Sudeste nesse contexto soube abrigar todas as oportunidades que lhe foram dadas.

Por outro lado, como bem ressalta Galvão (2004, p.27), nesse momento “o peso dos séculos de dominação externa que havia determinado a ocupação litorânea começava a ser contrariado por forças associadas ao deslocamento da fronteira agrícola, à consolidação de zonas de exploração mineral e madeireira e ao aproveitamento racional de novas áreas para a agricultura”. Além disso, posteriormente foram tomadas decisões políticas locais, geopolíticas (construção de Brasília) e econômicas que mexeram com a configuração regional.

No caso das decisões econômicas, estas em boa parte estiveram relacionadas ao proveito de matérias-primas e recursos naturais e foram importantes para regiões de periferia como é o caso do Nordeste. Embora não tenham resolvido, mas pelo contrário transformado o problema regional em nacional, sobretudo, no que diz respeito ao subdesenvolvimento das regiões periféricas e o desenvolvimento do núcleo dinâmico representado pelo Sudeste e mais precisamente pelo estado de São Paulo.

Se bem que como expõe Cano (2008) o Sudeste e no caso São Paulo mesmo distânciando-se das demais regiões, não impeliu a estas uma estagnação, mas em certa medida uma maior integração ao mercado nacional como fruto de seus efeitos relacionais. Entretanto, é impossível negar que o processo de industrialização e de concentração produtiva nesta região, de uma forma ou de outra, fizeram aumentar as desigualdades regionais.

Para corrigir ou amenizar esse processo o estado sempre agiu através de políticas desenvolvimentistas tendo como objetivo corrigir os estrangulamentos estruturais da economia e superar o seu quadro de subdesenvolvimento. Assim, a partir da década de 60 foram realizados vários investimentos de cunho regional, sobretudo em indústrias leves e de insumos. Na medida em que as bases industriais vão se consolidando entre 1970 e 1985, regiões como o Nordeste, por serem mais dotadas de recursos naturais (água, terra, minérios) acabam se inserindo no processo como fornecedoras desses recursos. E nesse sentido é promovido um movimento de desconcentração industrial em

direção a estas regiões, até porque, vários projetos de grande relevância foram implantados nas mesmas e contribuíram para o crescimento (CANO, 1997).

Ainda que as políticas desenvolvimentistas e a criação de instituições voltadas para o desenvolvimento regional tenham sido de suma importância para diminuição das desigualdades regionais e inserção das regiões periféricas no processo de desconcentração industrial, a crise verificada na década de 80 viria a inaugurar outra fase no desenvolvimento regional brasileiro. Fase esta em que as estratégias que concorriam para um melhor tratamento das questões regionais passam a não mais serem observadas. E onde há um rompimento dos efeitos relacionais que corroboravam para uma maior coesão do mercado interno, uma fragmentação do sistema federativo e como consequência uma desarticulação das políticas regionais.

Não é sem causa que a década de 80 ficou conhecida como década perdida. A capacidade de planejamento foi prejudicada e programas federais centrados na temática regional foram extintos. Em suma, a partir de então não existia mais um plano nacional de desenvolvimento e as regiões periféricas se viram novamente aquém do processo de desenvolvimento produtivo, econômico e social. Quadro que como veremos piora nos anos 90 diante da adoção das medidas liberalizantes pautadas no Consenso de Washington.

Entretanto, é preciso fazer menção ao fato de que ainda no final da década de 80 diante da insatisfação de determinadas representações regionais, ligadas às regiões mais carentes, a temática regional foi retomada. Ainda que privilegiando determinados setores, na Constituição Federal de 1988 criou-se mais uma forma de compensação e contribuição direta para o fortalecimento das atividades produtivas nas três regiões mais carentes, a saber, o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste do Brasil. Surgiram a partir de então os Fundos Constitucionais de Financiamento, que através de recursos federais viriam a contribuir para diminuição das desigualdades regionais impulsionando o desenvolvimento dessas regiões consideradas como mais atrasadas.

Assim, esta dissertação a despeito de todas as mudanças ocorridas na economia brasileira e nordestina, se propõe a analisar a capacidade dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em particular a do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), em disponibilizar créditos para financiamento produtivo e diminuição das desigualdades inter-regionais e intra-regionais. Porém, na falta de um grande projeto nacional de desenvolvimento torna-se salutar investigar se de fato isto está ocorrendo. E se não está ocorrendo qual o motivo? Será que justamente a falta de articulação não tem

prejudicado a alocação desses recursos? Para fazer a análise e responder a esse questionamento tomamos como base a atuação do Fundo em toda a região Nordeste e em particular selecionamos os dois maiores da região, a saber, Bahia e Pernambuco.

Para tanto, utilizando as bases de dados já citadas em nosso resumo e em especial os dados cedidos de maneira cortês pelo Ministério da Integração Nacional, dividimos este trabalho em 3 capítulos, além de sua introdução e conclusão. No primeiro capítulo faremos uma revisão teórica acerca do desenvolvimento econômico do Brasil e da região Nordeste. No caso do Nordeste, discorreremos a respeito de suas raízes de atraso e formação histórica, sua dependência de políticas regionais e o quanto foram importantes em sua trajetória as políticas nacionais de desenvolvimento. Por outro lado, trataremos também dos prejuízos sofridos diante da inflexão de tais políticas, pontuando a questão da concentração produtiva regional e a forma como o Nordeste se inseriu no posterior processo de desconcentração. Por fim, e de suma importância, neste mesmo capítulo discorreremos a respeito da abordagem pós-Keynesiana em relação à moeda e ao crédito como instrumentos para alavancar o desenvolvimento de regiões periféricas, a exemplo do Nordeste.

No segundo capítulo abordaremos a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, expondo seus objetivos, diretrizes, fontes recursais e administração. Entretanto, sem deixar de mencionar a importância dos demais fundos para as suas respectivas regiões de atuação, nos debruçaremos sobre o nosso principal objetivo, que é como já exposto, avaliar a atuação e importância dos investimentos do FNE no desenvolvimento do Nordeste. De maneira que, ainda neste capítulo faremos uma análise a respeito da contribuição do FNE para a desconcentração das atividades produtivas ao verificar sua evolução, alocação setorial, espacial e geração de empregos.

Após esta análise nos encaminharemos para o nosso próximo e principal objetivo, que consiste em fazer o mesmo para os estados da Bahia e Pernambuco, selecionados para representar o conjunto da região já que respondem por mais de 40% dos recursos do FNE e quase 50% do PIB regional. Logo, no terceiro e último capítulo colocaremos em questão o papel do FNE no desenvolvimento das cadeias produtivas desses estados.

Nesse sentido, para ambos os casos serão feitas breves considerações a respeito de suas economias e, na sequência identificaremos como tem ocorrido a alocação espacial e setorial dos investimentos em seus limites territoriais. Será possível averiguar

também se os investimentos estão distribuídos de forma prioritária como estabelecido entre os objetivos do FNE e fazer considerações sobre a geração de empregos.

Levando em consideração a análise efetuada nos referidos capítulos, ao final do trabalho serão expostas as principais conclusões respondendo ao objetivo proposto de avaliar a atuação do FNE e sua contribuição para desconcentração produtiva e consequente desenvolvimento regional. Contribuição que, por sua vez, segundo nossa hipótese pode estar sendo prejudicada diante da ausência de uma política e plano nacional de desenvolvimento.

CAPÍTULO I

O NORDESTE SUAS RAÍZES DE ATRASO E SUA INSERÇÃO NO PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA REGIONAL

Nesse capítulo inicial discorreremos a respeito das mudanças que ocorreram no cenário econômico brasileiro, bem como a respeito das raízes de atraso da região Nordeste e do processo de concentração e desconcentração industrial. O objetivo é mostrar o quanto a região foi alijada do processo de industrialização e ao mesmo tempo foi inserida no mesmo através dos planos nacionais de desenvolvimento e da criação de instituições voltadas para resolução desta problemática, a exemplo da SUDENE.

Como é sabido desde o pós-guerra via-se uma intensa participação do Estado no fomento das atividades produtivas. No entanto, tal participação traduzida em políticas específicas, perdeu fôlego e espaço na década de 1980, processo que se intensificou na década de 1990, prejudicando o desenvolvimento, sobretudo, das regiões menos dinâmicas. Além disso, a introdução do modelo econômico neoliberal provocou uma acelerada abertura comercial, um agravamento da crise fiscal e financeira e os investimentos na atividade produtiva sofreram uma considerável inflexão, influenciando diretamente as condições de crescimento em todo o país e, em particular, na região Nordeste. O fato é que as regiões brasileiras, na medida em que representam resultados de processos históricos com determinantes e condicionantes específicos, reagiram a essas mudanças à sua maneira em função da sua estrutura social, econômica e cultural herdada do passado e das suas opções políticas (GOULARTI, 2006).

Assim, cabe considerar que nesse processo de realidades diferenciadas, instituições e políticas regionais planejadas e coordenadas pelo governo federal, a exemplo do II Plano Nacional de Desenvolvimento na década de 1970, contribuíram para melhorar as condições econômicas e sociais de regiões como o Nordeste. E mesmo que certos marcos históricos no tocante as desigualdades regionais tenham dificultado o avanço de determinadas políticas, o uso de recursos federais sempre foi relevante para a geração de renda, de emprego e para modificação das estruturas setoriais, merecendo assim a nossa devida atenção. Por outro lado, é notório que o arrefecimento de tais políticas e o desmonte das instituições criaram enormes dificuldades que se prolongaram durante as últimas décadas do século XX e que também merecem destaque durante a nossa exposição que se inicia no tópico a seguir.

1.1 O Nordeste e as suas raízes de atraso

A formação econômica da região Nordeste esteve intrinsecamente ligada aos mercados externos. Os seus ciclos econômicos, a exemplo do açúcar, estavam em ascendência ou decadência de acordo com as determinações e interesses externos. Esta grande empresa constituiu-se com base no trabalho escravo e na propriedade latifundiária sob o controle da metrópole dominante, neste caso Portugal. Portanto, deriva-se daí uma forma de dominação com fundamento na relação senhor-escravo, onde no máximo outras atividades econômicas se desenvolviam em termos de subsistência e de forma rudimentar.

Apenas dois sistemas complexos se destacam nesse processo de formação, de um lado o açucareiro e de outro o sistema criatório. O fato é que ambos os setores dominaram a economia nordestina por um extenso período de tempo. Assim, o Nordeste foi se transformando em um complexo econômico, onde fora os dois sistemas se produzia somente o necessário para consumo. A partir do momento que boa parte de sua população se dispersou em torno do segundo sistema e o primeiro entrou em decadência, deixando como herança uma precária economia de subsistência, houve segundo Celso Furtado (2007, p.105) um retrocesso nas formas de divisão do trabalho e nas técnicas de produção.

Assim, é possível perceber nesses primeiros movimentos o fato de que as atividades intensivas em mão de obra sempre estiveram presentes na economia nordestina e que estas atividades estiveram diretamente ligadas ao clima do território contribuindo para modificações estruturais do mesmo. A decadência da cana-de-açúcar, o incipiente sistema criatório e os fatores climáticos forçaram, desde cedo, o movimento populacional para outras regiões do país. E apesar das inovações posteriores em torno do ressurgimento do açúcar processado nas usinas e do desenvolvimento dos transportes, a grande e ultrapassada unidade de produção detentora de grande mão de obra, continuou a existir. Somente no século XX, a modernização industrial foi viabilizada e vários centros e cidades do interior nordestino começaram a ganhar importância (ARAÚJO, M., 2010 p. 5).

O modo como foi desenhado o processo da formação sócio econômica do Brasil contribuiu de forma singular para configurar o regionalismo brasileiro. O Nordeste e as demais regiões, bem como suas estruturas e trajetórias voltadas para o mercado externo e isoladas entre si internamente foram marcadas por essa formação. Destarte esta

formação seja resultante dos tempos coloniais, onde a cada região cabia encontrar atividades econômicas que lhes permitisse a inserção no mercado. Foi assim com o Nordeste no caso do açúcar, com o ouro em Minas Gerais, com o algodão no Maranhão, a madeira e o mate no Paraná, a borracha na Amazônia, e o café no Sudeste.

Desde o final do século XIX até o ano de 1930, já no século XX, à medida que o mercado interno vai se integrando, as desigualdades regionais vão se tornando mais visíveis. Por isso, no entender de Cano (1977), somente no período que compreende desde 1880 a 1930 é que se pode falar em desigualdades regionais e diferenciação em termos dinâmicos para as várias regiões brasileiras. Até a segunda metade do século XIX as regiões e atividades econômicas estavam relativamente isoladas, de maneira que até dado momento as economias regionais no Brasil estiveram voltadas para fora e com uma fraca integração nacional. Ou seja, é como resultado do desenvolvimento do mercado interno que surgem efetivamente as competições regionais. De modo que a economia mais dinâmica do país soube explorar todas as oportunidades de diversificação produtiva deixando para trás as demais regiões.

Somente com a expansão da economia cafeeira a partir de 1830, no Vale do Ribeira, que atividades de açúcar e de algodão do Nordeste brasileiro, por exemplo, terão parte de sua produção destinada também ao mercado interno (Rio de Janeiro e São Paulo) em maior intensidade. A partir de meados do século XIX, paulatinamente, com a acelerada expansão cafeeira e o surto de industrialização que esta economia propiciará no estado de São Paulo, passa-se a verificar a gênese das desigualdades regionais, pois esta região mais dinâmica passou a demandar mais e mais produtos primários das demais regiões brasileiras como suprimento de sua crescente atividade industrial, tendendo a determinar, desde então, as suas trajetórias de crescimento (MONTEIRO NETO, 2005 p.78).

Entre 1907 e 1919 a indústria paulista teve um enorme avanço quantitativo, firmando o seu próprio mercado e investindo também no mercado de outras regiões. Em termos nominais este crescimento esteve na proporção de 1: 8,5 ultrapassando a indústria no resto do país, que no mesmo período cresceu de 1: 3,5. Já na década de 20, São Paulo continuou avançando ao criar um pequeno compartimento voltado à produção de bens de capital e insumos de maior complexidade. Em consequência, diversificou também suas atividades voltadas para bens de consumo, a exemplo da indústria têxtil. Precisamente entre 1919 e 1938, a indústria paulista obteve crescimento proporcional de 1: 7,0 contra 1: 3,9 das demais regiões, diferença menor se comparada ao período anterior, mas, explicada pela grande depressão e início da Segunda Guerra Mundial. E embora, mediante esta queda relativa no crescimento, é possível perceber de

acordo com os dados da Tabela 1.1 que desde 1907, ou seja, desde a primeira década do século XX se desencadeia um processo de concentração de vários ramos industriais no estado de São Paulo e isso se consolida nas décadas seguintes.

Tabela 1.1
Crescimento Nominal e Concentração da Produção Industrial (a)

Regiões	Concentrações (%)			Crescimento (índice)			Velocidade relativa do Crescimento de São Paulo(b)		
				(1907 a 100)		(1919=100)			
	1907	1919	1939	1907	1919	1939	1919/ 1907	1939/ 1919	1939/ 1907
São Paulo	15,9	31,5	45,4	854	6020	704	1,00	1,00	1,00
Guanabara	30,2	20,8	17,0	298	1185	398	2,87	1,77	5,08
Rio de Janeiro	7,6	7,4	5,0	423	1396	330	2,02	2,18	4,31
Minas Gerais	4,4	5,6	6,5	543	3080	567	1,57	1,24	1,95
Rio G. do Sul	13,5	11,1	9,8	354	1541	435	2,41	1,62	3,91
Demais	28,4	23,6	16,3	359	1208	337	2,38	2,09	4,98
Brasil	100,0	100,0	100,0	432	2110	469	1,98	1,44	2,85

Fontes: censos industriais *apud* Cano, 1977, reajustado o censo de 1919, com a inclusão da produção açucareira

(a) Cálculos sobre o valor bruto da produção industrial (a preços correntes), incluindo apenas a indústria de transformação.

(a) Divisão do índice de crescimento de São Paulo pelos índices dos demais estados

Não é sem motivo que ao citar Castro (1971), Diniz (2001, p.7) coloca em evidência que o processo industrial descentralizado, originado na fase de menor integração do mercado interno, especialmente no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, na Bahia e Pernambuco, enfrenta maior concorrência com a indústria carioca e também paulista na medida em que há um desenvolvimento infraestrutural em torno do sistema de transportes e energia, na primeira década do século XX. E com o terreno preparado na década de 20, logo após a crise de 1929, o estado de São Paulo se consolida definitivamente como centro da economia e da indústria nacional.

Assim, é no século XX e por causa do estrangulamento externo ocasionado pelas guerras mundiais e pela crise de 1929 que a aceleração da industrialização brasileira vem acontecer, ainda que no modelo de substituição de importações. Esse fato, atrelado ao atraso da América Latina e frente à sistematização teórica e empírica da CEPAL, que ressaltava a importância dos planos de desenvolvimento nacional dando prioridade a industrialização e a construção de infraestrutura, impulsionou a criação de vários órgãos, a exemplo da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) na década de 1940, bem como em seguida a

criação da SUDENE e da SUDAM e também dos planos de desenvolvimento para o Nordeste e Norte (Diniz, 2001, p.6).

Para este autor é importante salientar que Celso Furtado saiu na dianteira, na década de 1950, ao elaborar um relatório do GTDN onde concluiu que a região Nordeste possuía uma renda per-capita 1/3 menor que a região Centro-Sul e que nos anos 40 e 50, era forte a emigração de capital produtivo em direção à mesma, já que o seu dinamismo industrial abria oportunidades para rentáveis investimentos. Para chegar a essa conclusão o mesmo utilizou fundamentos históricos da colonização nordestina e demonstrou a existência de algumas características importantes que durante séculos atravancaram o processo de modernização do Nordeste, dentre elas estão: o trabalho escravo atrelado à empresa agrícola, a subordinação e dependência do interior a uma economia exportadora que necessitava de animais tanto para o trabalho de carga quanto para o consumo de proteína animal e por último o fato de que o domínio da terra (por parte do dono da fazenda) criava uma população camponesa desprovida de terra e salário, que ao mesmo tempo produzia culturas para exportação e em contrapartida aproveitava a terra para a própria subsistência alimentar.

Diniz (2001) continua sua argumentação, com base nos estudos de Furtado, expondo que nesse contexto a região Nordeste tornou-se financiadora da região Centro-Sul ao consumir as suas manufaturas. E que em determinados períodos se verifica superávits primários na relação do Nordeste com o exterior, mas os recursos desses superávits eram automaticamente transferidos para a região Centro-Sul à medida que o Nordeste importava bens industrializados e exportava para esta, bens primários e depois intermediários de baixo valor agregado. Aí se enquadram as formulações teóricas da CEPAL em relação à deterioração dos termos de troca. Já no tocante a transferência de recursos públicos para o Nordeste como forma de compensação da ausência de recursos privados, vê-se, em sua opinião mais uma ação assistencial meramente ligada aos problemas naturais da região, do que de fato investimentos com a finalidade de criar capacidade produtiva. Daí a necessidade de políticas voltadas para o desenvolvimento dessa capacidade.

Ainda no pensamento de Cano (1977) e de Diniz (2001), após a crise de 1929 começa de forma mais intensiva o processo de industrialização para o caso brasileiro. Tal processo acontece de forma desarmônica e liderado pelo estado de São Paulo que por meio da atividade cafeeira ia avançando numa transição em torno das relações salariais, espraiando efeitos de incentivo e ao mesmo tempo de destruição para as bases

produtivas das demais regiões. Na verdade, já a partir desse contexto, além das características estruturais e da dinâmica anterior, a maneira como as regiões se articulavam ou não, com o estado de São Paulo passaria a ser de suma importância para que as mesmas pudessem se desenvolver.

Em consonância com Cano (2008, p.38), entre 1930 e 1970, São Paulo cresceu a taxas anuais superiores em relação à média nacional concentrando parcelas crescentes do PIB, no entanto, essa concentração não foi à causa propriamente dita do atraso ou estagnação das demais regiões vistas como periféricas. Ao contrário, São Paulo ao crescer contribuía também com o crescimento de seus complementos econômicos, no caso, as demais regiões. Assim, embora de forma concentrada, Cano considera que as estruturas produtivas da periferia nacional foram alteradas pelos efeitos relacionais com o centro dinâmico ocasionando uma maior integração do mercado nacional e reforçando os elos regionais.

Segundo Guimarães Neto (1995, p.14)

A partir das crises ocorridas nas diversas regiões exportadoras e do surgimento de condições para a sustentação do processo de industrialização, consolidou-se uma articulação comercial entre as regiões brasileiras. A industrialização, extremamente concentrada no Sudeste, constitui-se na base a partir da qual ocorreram a formação e a consolidação do mercado interno no país. As demais regiões passaram a articular-se com o Sudeste, e com o Estado de São Paulo em particular, ajustando sua estrutura produtiva e procurando participar da divisão inter-regional do trabalho, que então se definia, com base em atividades complementares às suas ou a partir de atividades nas quais possuíam vantagens comparativas.

No entanto, estudos evidenciam que o dissonante processo de industrialização aprofundou as disparidades regionais e no final dos anos 60 e início dos anos 70, São Paulo, concentrando a maior parte das atividades industriais representava 58,1 % do valor da transformação industrial (VTI) do país. Sendo este o período considerado como auge do processo de concentração industrial. Além disso, em termos agregados, nos anos 60, o Sudeste já era a região de maior representação no VTI nacional, embora essa participação, assim como a de São Paulo, tenha diminuído nos anos seguintes conforme indica a Tabela 1.2.

Tabela 1.2
Participação percentual de regiões e estados selecionados no Valor
de Transformação Industrial, no Brasil — 1970, 1980 e 1985

REGIÃO/ESTADOS	1970	1980	1985
Norte	0,8	2,4	2,5
Amazonas	0,4	1,6	1,7
Pará	0,4	0,7	0,6
Nordeste	5,7	8,1	8,6
Pernambuco	2,2	2,0	2,0
Bahia	2,2	2,0	2,0
Sudeste	80,7	72,6	70,8
Minas Gerais	6,5	7,7	8,3
Rio de Janeiro	15,7	10,6	9,5
Espírito Santo	0,5	0,9	1,2
São Paulo	58,1	53,4	51,9
Sul	12,0	15,8	16,7
Paraná	3,1	4,4	4,9
Santa Catarina	2,6	4,1	3,9
Rio Grande do Sul	6,3	7,3	7,9

FONTE: Diniz, 1991.

Além da forte participação no VTI do País, de forma lógica, em 1970, São Paulo detinha também boa parte da produção industrial e a região onde está inserido, o Sudeste, contribuía com mais de 50% do PIB industrial enquanto o Nordeste e o Norte contribuía com aproximadamente 8%. Ficando evidente que diante do incentivo à disseminação industrial, os grandes centros industriais foram favorecidos por conta de suas estruturas já estabelecidas e as regiões mais periféricas foram alcançadas no longo prazo como resultado da desconcentração regional produtiva. De fato isso ocorre ainda na década de 1970 quando é desencadeada uma forte onda de investimentos estatais que viriam a maturar nos primeiros anos da década seguinte, a exemplo dos investimentos da SUDENE e do II PND.

Entre 1970 e 1985, período em que consolidamos a implantação de nossa matriz industrial e, por isso, a acumulação exigia esforço periférico de articulação ainda mais intenso, usamos ainda mais nossa base de recursos naturais – água, terra, minérios – e, com isso, a periferia melhor dotada de recursos foi mais acionada. A maior parte do conjunto de projetos de larga envergadura (como os hidroelétricos, não ferrosos, químicos e petroquímicos) foi implantada na periferia, acelerando ainda mais seu crescimento. Isto, mais os efeitos decorrentes das políticas de desenvolvimento regional implantadas a partir de meados da década de 60 (promovendo investimentos regionalizados em indústrias leves e de insumos), promoveu um processo de desconcentração industrial regional (CANO, 1997, p.106-107).

Como mencionado, em 1929 acelera-se no Brasil o processo de desenvolvimento industrial através do modelo de substituição de importações. O Estado tem papel fundamental nesse processo que compreende desde os governos de Getúlio Vargas até os anos 80 quando se vê o esgotamento desse modelo. Na década de 1970, mas efetivamente no governo Geisel, quando do término do milagre econômico verificado em anos anteriores, surge um novo Plano Nacional de Desenvolvimento. Esse plano chamado de II PND tinha como objetivo superar o subdesenvolvimento do país, eliminando os estrangulamentos estruturais da economia. O II PND foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

De modo que considerando que a crise mundial iria passar rapidamente e que as condições de financiamento naquele instante eram favoráveis, a confecção do II PND propunha uma “fuga para frente”, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa. Com o intuito de alavancar o desenvolvimento industrial e deixar para trás a conjuntura de crise e subdesenvolvimento.

Assim, os investimentos do II PND foram realizados ainda na década de 70, mas somente a partir dos anos 80 viu-se a maturação dos mesmos transformar-se em superávits comerciais, mesmo que num momento de recessão econômica. Momento esse sobre o qual discutiremos no tópico a seguir, quando nos propomos a fazer um breve relato a respeito da crise financeira dos anos 80, bem como das mudanças ocorridas no cenário político econômico e que se propagaram durante as décadas seguintes ocasionando a inflexão das políticas regionais de desenvolvimento.

1.2 A crise financeira e fiscal do Estado e o neoliberalismo: O Brasil a partir dos anos 80.

Se observado o período que compreende desde a década de 1960, em especial entre os anos de 1969 a 1973, verifica-se uma expansão e diversificação das atividades produtivas acelerando o crescimento econômico brasileiro. Em regra todos os setores foram atingidos por esse crescimento, que alcançou a maior parte do território nacional intensificando também o processo de urbanização que ocorria desde 1950. Tudo isso ocorreu mediante a forte atuação do Estado que foi o responsável por criar todas as condições infraestruturais que eram necessárias. Esse período ficou conhecido como “milagre” econômico e conduziu o PIB brasileiro a um crescimento médio anual de 8,7% ao ano. No entanto, esse crescimento foi financiado por um forte endividamento

externo que posteriormente traria grandes transtornos. Embora tenha criado um ambiente mais coeso em termos de integração do mercado nacional (CANO, 2008).

Na década de 70, entre os anos 1973 e 1974, ocorre o que se chama de primeiro choque do petróleo, o que veio a instalar uma grave crise, e já a partir de 1973 os rumos da política nacional brasileira começam a ser modificados. È quando no final dos anos 70 os EUA, que aparentemente perdiam o poder, pois, Alemanha e Japão tinham se tornado potências emergentes, e o dólar se tornado uma moeda enfraquecida, dão o primeiro passo em direção à retomada da sua hegemonia política e econômica consagrando-se como o maior poder imperial do sistema capitalista de produção (TAVARES, 1997).

Diante disso, o Federal Reserve (FED), impôs um dólar forte ao resto do mundo aumentando sem precedentes a taxa de juros norte-americana, que chegou a um teto de 20% ao ano, mergulhando o mundo numa recessão. Em meio às dificuldades de países periféricos endividados, o sistema de crédito interbancário direcionou-se para os EUA. Os grandes bancos passaram a financiar o déficit fiscal norte-americano, submetendo as demais economias a se alinhar aos interesses dos EUA. E em virtude da intensa dolarização, suas políticas monetária, fiscal, de câmbio e de taxas de juros tiveram que se adequar à política norte-americana. Nesta mesma década, no ano de 1979, ocorre o segundo choque do petróleo, que aliado ao choque das taxas de juros do início da década de 80, viria a provocar a chamada crise da dívida externa (TAVARES, 1997).

Assim, segundo Fernandes e Pais (2007), durante a década de 1980 as economias latino americanas foram marcadas pela crise da dívida externa. Crise esta que estava intrinsecamente ligada ao enorme processo de endividamento externo, pois ao longo da década de 70, a quantidade exarcebada de recursos em posse das instituições financeiras internacionais abriu caminhos para um crescente endividamento, visto que países da América Latina fizeram uso desses recursos e acumularam uma dívida que diante das mudanças ocorridas e já citadas, não puderam quitar. As instituições financeiras credoras passaram a pressionar os devedores e não quiseram mais conceder novos empréstimos, forçando um ajuste em torno da adaptação de políticas econômicas que aumentassem as exportações, reduzissem as importações e combatessem a inflação que nesses países já se encontrava em níveis de elevação extrema. Além das altas taxas de inflação, havia problemas na gestão das dívidas externas, estagnação econômica e diminuição da renda per capita.

Para estes autores há um consenso de que as principais causas da crise foram: o excesso da dívida externa, as elevadas taxas inflacionárias, o excesso de intervenção estatal na economia e uma profunda crise fiscal que acabou com a capacidade de poupar e imobilizou o Estado. Em toda a América Latina os reflexos da crise foram perceptíveis e causaram modificações nas principais variáveis macroeconômicas, dentre elas, a inflação que disparou atingindo níveis de elevação extrema, provocando um crescimento econômico pífio, e até mesmo momentos recessivos, como no caso brasileiro, onde durante toda a década foram empregados meios de combate a crise, que iam desde a transferência de recursos para o exterior, até o agravamento da crise fiscal e financeira do Estado, através da redução de investimentos.

A Tabela 1.3 mostra as variações percentuais de algumas variáveis macroeconômicas relacionadas à crise na América Latina no período de 1980 a 1989. De maneira que verificamos em 1989 um aumento da inflação acima de 1000% e uma diminuição da renda per capita da ordem de 8,3% entre 1980-1989, além de um decréscimo do investimento na geração do Produto Interno Bruto passando de 24,2% em 1980 para 16,2% em 1989.

Tabela 1.3
América Latina: Variáveis macroeconômicas selecionadas (%)

Anos	1980	1985	1989
Crescimento do PIB (índice)	100,0	103,5	113,1
Crescimento do PIB per-capita (índice)	100,0	92,2	91,7
Investimento/PIB	24,2	16,3	16,2
Inflação	54,9	274,7	1157,6
Dívida/ Exportações	2,1	3,5	3,2

Fonte: “CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, Santiago, Chile), in Bresser, L.C. “A CRISE DO ESTADO: ENSAIOS SOBRE A CRISE BRASILEIRA” *apud* Fernandese Pais(2007) “ Economia Brasileira na década de 80: conseqüências da crise da dívida externa, inflação e crise do Estado”

No caso do Brasil, maior país da América Latina, os efeitos da crise também se fizeram presentes. Houve uma redução do crédito internacional que até então vinha favorecendo a expansão da economia, impulsionando o aumento do produto nacional, bem como as exportações (fruto de uma política deliberada de incentivos e da desvalorização como regra da moeda nacional), as vendas do mercado doméstico e garantindo um superávit de comércio exterior que cobria o serviço da dívida externa, sem que para isso as importações fossem contidas severamente. Em meio à crise o poder de compra da população foi mantido baixo por causa da crescente inflação e o superávit de comércio exterior, antes alcançado, permitiu pagar uma parte dos juros da

dívida externa, mas foi acompanhado de um aumento pouco expressivo do produto nacional (BELLUZO e ALMEIDA, 2002).

Como bem sintetizou Carneiro (2002, p.199)

Dada à restrição financeira sobre o setor público, oriunda do estoque de dívidas, tudo indica que nos anos 80 foram tentados dois padrões de ajustamento inconsistentes. Na primeira metade da década, a obtenção de um superávit primário insustentável, acompanhado da perda de receita e fundado no corte de investimentos, e, na segunda, a recuperação de gastos ativos, em especial dos gastos correntes, excessivamente liberal não contribuíram para amenizar as dificuldades de financiamento do setor público. Além disso, o tesouro foi obrigado a arcar com o ônus crescente dos desequilíbrios das empresas estatais, que se torna fator adicional de constrangimento aos gastos públicos.

Os choques e planos ortodoxos tiveram importante papel nesse momento crucial, no sentido de terem sido utilizados no combate a inflação, partindo-se da ideia de que o processo inflacionário e o desequilíbrio externo surgem das distorções que ocorrem no mercado e do aumento excessivo da procura agregada. Para solucionar essas distorções elimina-se o controle de preços e se reduz a demanda agregada, causando uma recessão na economia. Dessa forma, a diminuição dos gastos do Estado, a redução do quantitativo monetário em circulação e o aumento da taxa de juros (que conduz à diminuição dos investimentos) tende a reduzir a demanda agregada, aumentar o desemprego e diminuir os níveis de produção (FERNANDES e PAIS, 2007).

A partir dessas circunstâncias a análise de curto prazo passa a imperar no cenário da economia brasileira, havendo um desprezo no tocante ao planejamento de médio e longo prazo. Além de uma visível debilidade no tocante ao investimento privado, notadamente o industrial, diante da diminuição da ação do Estado no plano nacional e regional. Tudo isso veio a provocar um crescimento pífio tanto para o país como um todo, quanto para o Estado de São Paulo considerado como centro da dinâmica industrial.

Nas palavras de Cano (2008, p.227):

O setor industrial foi duramente afetado pela crise com o pífio crescimento acumulado de 8,4 % para o Brasil, ainda mais baixo para São Paulo (1,8%), e de 15,8 para o restante do país. A continuidade da diversificação industrial parou, com sua estrutura regredindo, pois os segmentos de bens de produção e de consumo durável foram mais afetados do que os dos bens de consumo não durável. Damos um passo atrás na evolução industrial, justamente em um período em que o capitalismo mundial acelerava sua reestruturação produtiva.

No final da década de 80, notadamente no ano de 1988, foi promulgada uma nova Constituição Federal através da qual se estabeleceu uma transferência automática

de recursos públicos para regiões menos favorecidas e economicamente atrasadas. Entretanto, de forma contraditória, naquele momento o que se viu no cenário econômico foi o aprofundamento das ideias liberalizantes, defendendo a saída do Estado na economia e propondo, dentre outras coisas, a liberdade das leis de mercado e como consequência uma deterioração do poder de planejamento antes conferido ao Estado Nacional (POCHMANN, 2001).

Como bem destaca Cardozo (2010, p.33) referindo-se as décadas de 1980 e 1990.

Nas últimas duas décadas, as mudanças no papel do Estado no Brasil, não têm apenas relação com a crise fiscal e financeira, mas também é resultado direto de uma opção política por inserir o país em um novo padrão de desenvolvimento, que esvazia o Estado dos instrumentos essenciais para a redução das desigualdades regionais: queda no investimento público em infraestrutura e crise das instituições de desenvolvimento regional. A análise da utilização dos instrumentos de política regional, definidos na Constituição de 1988, também ilustra essa tendência.

Dito de outra forma, no final dos anos 80 e início dos anos 90 desenha-se um novo tipo de política nacional. Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da república, trazendo uma visão modernista, porém com estreita ligação com os ideais neoliberais propostos em 1989, no Consenso de Washington. Nesse sentido o projeto de Collor instigava a abertura do país a uma maior competição externa, corroborando com o processo de diminuição da intervenção estatal e fortalecendo as forças de mercado.

Segundo Williamson (1990 *apud* MONTEIRO NETO, 2005, p.61) a agenda do consenso de Washington estava pautada na chamada prudência macroeconômica, na orientação política e econômica voltada para o mercado externo e para liberalização da economia. Tais políticas foram posteriormente sustentadas pelo seu sucessor, Itamar Franco, e aprofundadas por Fernando Henrique Cardoso, eleito presidente em 1994 e reeleito em 1998. Em seus governos, as medidas liberalizantes foram intensificadas enfraquecendo e impondo restrições ao emprego da intervenção estatal sobre o desenvolvimento econômico do país.

Como ressalta Cano (2008, p.168)

No período de 1989-96, viemos de uma hiperinflação para uma estabilização de preços, de uma desvalorização para uma valorização cambial destrutiva para indústria. Assim, a partir de 1994, deu-se a enxurrada de importações que alterou as estruturas internas de vários ramos, substituindo insumos nacionais até mesmo produtos finais por importados. Ainda a partir de 1993-94, os preços internacionais iniciam um período de alta (...) e se não bastasse isso, veio à crise cambial de janeiro de 1999 e nova desvalorização, que só gerou efeitos de contenção de importações após 2000.

Nesse sentido, a década de 90, dentre outras coisas, seria marcada por questões ligadas a uma nova forma de atuação do Estado e um novo papel diante das estruturas e atribuições até então estabelecidas. Com uma nova agenda de modernização compondo o discurso político, temas como, por exemplo, as privatizações, a abertura comercial, e a opção por um modelo econômico neoliberal, estiveram no centro das atenções. Em consonância com esta nova agenda, deu-se início a uma etapa de mudanças referentes à forma de atuação do Estado. Onde, com a introdução do novo modelo, houve uma acelerada abertura comercial, um agravamento da crise fiscal e financeira e os investimentos na atividade produtiva retrocederam, influenciando diretamente as condições de crescimento em todo o país (GOULARTI, 2006).

Como bem menciona Cardozo (2010, p.44), quando da formulação do Plano Real, em 1994, o desequilíbrio das contas fiscais foi identificado como parte integrante do processo inflacionário, por isso o equilíbrio das contas nacionais tornou-se um dos principais elementos para o sucesso do plano. No entanto, embora tenha sido criado um fundo emergencial para as questões sociais, as contas fiscais se deterioraram, e este fundo tornou-se um Fundo de Estabilização Fiscal. O governo recorreu à ampliação de receita, através da criação da CPMF. Além disso, a existência da crise na Ásia e na Rússia, bem como no Brasil em 1999, levaram o país a um maior ajustamento fiscal.

De maneira que, nos anos 90, o que se vê são transformações que desaceleram a participação estatal e mais duramente a relegam ao segundo plano dando-lhe lugar secundário, enquanto o ator principal passava a ser o mercado. Cano (2008, p.27) sintetiza a questão afirmando que nesse processo o que ocorreu nos anos 90 foi uma abdicação da soberania nacional, no desenho, na execução e no trato da política econômica. Reitera ainda que a busca de um ideal voltado para o “Estado Mínimo” serviu de base para consagrar as políticas de descentralização dando maior poder às decisões locais e enfraquecendo com mais intensidade o Estado Nacional.

E como sentencia Haddad, tais políticas corroboraram para agravar ainda mais a questão dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço e em consequência os desequilíbrios regionais.

Em países com significativas heterogeneidades sócio-econômicas em termos geográficos como o Brasil, os efeitos regionais implícitos dessas políticas predominam sobre os efeitos das políticas explícitas de crescimento regional, agravando, eventualmente, a questão dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço, a não ser que venha a prevalecer, no cenário nacional, uma aliança de forças políticas, dentro da qual o poder público esteja efetivamente

comprometido com políticas distributivas e mobilize ações compensatórias em benefício das regiões afetadas pelos efeitos perversos de políticas macroeconômicas e setoriais (HADDAD, 1993 p.261).

Como consequência das políticas neoliberais e concomitantemente da ausência de um plano ou aliança nacional com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento, sobretudo, nas regiões mais carentes e afetadas por esse processo de mudança no modelo econômico, os elementos essenciais ao processo de espraiamento das atividades industriais foram prejudicados. E as heterogeneidades regionais foram aumentadas. Instituições criadas para desenvolver as políticas regionais, tais como SUDENE e SUDAM foram desmontadas. O que nos incita a concordar com Cano (2008, p.231) ao dizer que embora o neoliberalismo se propusesse a buscar uma suposta eficiência, o social era relegado ao segundo plano e políticas regionalizadas só existiam como consequência de projetos privados específicos, que na maioria das vezes contemplavam objetivos que não tinham relação com as questões regionais.

É necessário ressaltar também que como resultado da crise, da incorporação do novo modelo econômico neoliberal e da mudança na visão do papel governamental, durante a década de 90 a indústria nacional deixou de ter considerável importância para o crescimento do PIB, dando lugar ao setor de serviços. Houve uma compressão do poder de compra dos trabalhadores e uma perda de participação dos empregados em ramos industriais, tais como transformação e construção civil. A abertura comercial e a recessão do mercado interno intensificaram a entrada de produtos estrangeiros num mercado estagnado. E em função disso a partir dos anos 90 o processo de desconcentração produtiva se estagnou e as taxas de crescimento vieram a sofrer uma considerável inflexão (KON, 2002).

Como sentenciamos Cano (2008, p. 210)

A política neoliberal, iniciada por Collor e aprofundada por Fernando Henrique Cardoso e mais tarde por Lula, conseguiu diminuir ainda mais a taxa média anual de crescimento do PIB. A enxurrada de importações, as privatizações e os juros elevados completam o quadro para que o investimento privado se mantivesse baixo. A profunda deterioração das finanças públicas e a elevada carga de juros no orçamento deprimiram, por sua vez, o investimento público.

Embora o período de governo FHC, entre 1994-2002, seja associado ao baixo nível de crescimento econômico, ao aumento excessivo da carga tributária, cerca de 1% do PIB ao ano, e a um alto crescimento da dívida externa e fiscal, a consolidação da estabilização e o fim de um processo que compreende mais de 30 anos de indexação

(1964-1994) podem ser considerados como a parte boa do balanço. Ao fim de seus mandatos FHC deixou como base um “tripé” de políticas baseado nas metas de inflação, no câmbio flutuante e na austeridade fiscal, além de importantes mudanças estruturais (GIAMBIAGI, 2005, p. 193).

Já entre 2003 - 2010, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva há um prosseguimento das reformas e das políticas econômicas anteriores, mas, houve um rompimento com a política de ajuste automatizado com os EUA e o governo optou por trazer novamente uma política externa independente e defender no âmbito internacional a pauta brasileira e dos países do chamado Terceiro Mundo. O governo entendia que era necessária uma integração regional entre países, para enfrentar a competitividade existente em virtude da crescente globalização econômica. Surge então, através de esforços da diplomacia brasileira a formação do grupo dos 20 (G-20), com objetivo de exercer sua atuação no contexto da OMC, a saber, Organização Mundial do Comércio (GIAMBIAGI, 2005).

O governo Lula suspendeu o processo robusto de privatizações, promoveu o financiamento das empresas nacionais, recuperou o poder de comando no setor energético, antes entregue às agências de regulação, estimulou a produção nacional e fortaleceu o mercado interno através de uma melhor distribuição de renda, por meio de vários programas sociais. As políticas sociais do governo Lula, possibilitaram uma transferência de renda que num momento social de emergência, conseguiu dotar de recursos as famílias mais pobres que viviam abaixo da linha de pobreza (SOUZA, 2008).

Ao manter a política financeira, o governo subordinou-se ao acordo com FMI, herança do governo FHC e dentro dessa subordinação procurou diferenciar-se do governo anterior. O combate a inflação tinha como seus principais instrumentos, a âncora monetária e fiscal. A âncora monetária baseava-se no sistema de metas de inflação, e a fiscal antes promovida através da contenção dos gastos do governo, passou a ser obtida através dos superávits primários, tanto pela diminuição dos gastos públicos, como pelo aumento dos tributos (SOUZA, 2008).

É interessante salientar que, embora preservando heranças dos governos anteriores, no governo Lula o desenvolvimento ocorreu como um todo e no Nordeste se manteve acima da média nacional. Isso aconteceu em virtude de programas voltados para a região e por conta das grandes políticas nacionais que proporcionaram uma melhor distribuição de renda, uma valorização salarial, um impulso na agricultura de

subsistência e um acesso facilitado ao crédito. Gradualmente o governo retomou o seu papel e aumentou a sua presença nas decisões. As políticas sociais e também as obras do PAC tiveram forte impacto na região (ARAÚJO, T., 2010).

Entre 2003 e 2009 junto com a região Norte, o Nordeste liderou as vendas de varejo e atraiu muitos investimentos. O investimento em refinarias e a indústria naval também fizeram com que houvesse uma maior dinâmica na economia regional. De maneira que essa retomada gradual e seus efeitos mencionados por Araújo, nos leva a interpretação de que políticas regionais implementadas a partir de um plano nacional são por demais importantes. E a falta das mesmas traz perigo ao desenvolvimento de regiões como o Nordeste, que carecem de investimentos em áreas fundamentais capazes de desencadear um processo de crescimento sustentável que diminua as desigualdades existentes.

Em suma, a crise dos anos 80 aliada, dentre outros fatores, a introdução do modelo econômico neoliberal mudando profundamente o quadro econômico brasileiro ao longo da década de 90 contribuiu para que não houvesse um tratamento adequado em relação às questões regionais, de maneira que as heterogeneidades tornaram-se mais visíveis. Por fim, há de se acrescentar que nesse contexto de ausência de planos nacionais e de maiores heterogeneidades, regiões menos estruturadas como o Nordeste foram prejudicadas, mesmo que diante das constantes tentativas de minorar tal situação. Em virtude disso, entendemos ser necessário expor a seguir o quanto o Nordeste foi beneficiado com os planos nacionais de desenvolvimento e impactado com a ausência dos mesmos e como se deu a sua inserção no processo de desconcentração industrial, já mencionado anteriormente.

1.3 O Nordeste e a inflexão das políticas regionais de desenvolvimento.

Nos anos em que o mercado interno se consolida e a integração produtiva nacional é reforçada, a região Nordeste absorve o processo dinâmico e alguns pólos de desenvolvimento agroindustrial e industrial são instalados. Podemos citar como exemplo, a instalação do pólo petroquímico de Camaçari, na Bahia, do complexo minero-metalúrgico e do complexo de carajás, no Maranhão, do pólo de fertilizantes de Sergipe, do complexo da Salgema em Alagoas e da produção de alumínio no Maranhão. Tais segmentos teriam sido incentivados pela SUDENE recebendo a maior parte dos recursos provenientes do sistema 34/18-FINOR. Assim, o Nordeste assumiu no

contexto da divisão internacional do trabalho um novo papel, sobretudo, no caso da indústria que se especializou na produção de bens intermediários (ARAÚJO, T., 1999).

Muitos desses investimentos foram realizados de forma que os grandes centros industriais não fossem os maiores beneficiados e mesmo que o estado de São Paulo tenha ditado o ritmo do processo de industrialização e de integração do mercado nacional, é inegável que as economias tidas por periféricas, como é o caso do Nordeste, foram impactadas pelo espraiamento de suas atividades. E como resultado desses investimentos federais por meio da SUDENE e do II PND vários segmentos industriais se direcionaram para a região corroborando para que houvesse melhor desenvolvimento das bases produtivas e dando ao Nordeste a condição de crescer a taxas consideráveis mesmo que num momento de recessão econômica.

No caso da SUDENE (sistema 34/18-FINOR) de acordo com estudos realizados por Matos (2009) foram aprovados vários projetos de investimentos via incentivos fiscais, porém esses investimentos convergiram para os estados da região com níveis mais elevados de industrialização e favorecidos por melhores externalidades e economias de aglomeração. Dentre esses estados estão a Bahia, Pernambuco e Ceará para onde se direcionaram 70,1% do número de projetos com aprovação, 73,3% da realização dos investimentos, 72,3% de todo o financiamento, 74,6% dos empregos, 57,68% dos projetos concluídos e 64,33% dos investimentos totais, conforme mostram as Tabelas 1.4 e 1.5.

Tabela 1.4
Nordeste

**Distribuição dos projetos aprovados, investimento total e
Financiamento oficial por estados: 1962-1970**

	Nº de Projetos	%	Invest.	Fin. oficial	Emprego
MA	10	1,7	1,9	2,3	1,2
PI	11	1,9	0,7	0,6	0,4
CE	92	15,8	8,2	8,7	17,2
RN	32	5,5	5,3	5,2	5,3
PB	65	11,2	7,4	7,8	9,2
PE	192	33,0	32,4	29,5	31,8
AL	21	3,6	5,8	5,9	2,9
SE	12	2,1	1,6	1,6	2,7
BA	124	21,3	32,7	34,1	25,6
MG	22	3,8	4,0	4,3	8,7
Total	581	100	100	100	100

Fonte: Goodman e Albuquerque, 1974 e Tavares H.M.(1989)
apud Matos (2009)

Tabela 1.5

Distribuição (%) por estados do número de projetos concluídos e do valor dos investimentos totais: 1959-1998

Estados	Projetos concluídos	Investimentos totais
MA	6,72	7,57
PI	4,43	2,83
CE	16,6	9,25
RN	5,75	3,43
PB	11,79	5,23
PE	22,18	16,9
AL	2,92	4,23
SE	2,73	4,55
BA	18,90	38,18
MG	7,7	7,84
Total	100	100

Fonte: SUDENE in Aquino (200:56) *apud* Matos (2009)

Já em relação ao II PND, vale ressaltar que no momento de crise entre 1981-1983 enquanto, por exemplo, a média de crescimento anual do país era de -1,4 %, o Nordeste incentivado pela maturação dos investimentos realizados ainda na década de 70, crescia 4,5% ao ano como é possível ver na Tabela 1.6.

Tabela 1.6

Brasil e NE: estrutura setorial e taxa de crescimento (%) do PIB

	Total		Agricultura		Indústria		Serviços	
	Brasil	NE	Brasil	NE	Brasil	NE	Brasil	NE
1980-86	2,7	7,4	2,1	4,7	1,7	2,3	3,1	8,4
1980-83	-1,4	4,5	1,6	-5,2	-4,8	-2,2	0,0	7,8
1984-86	7,9	10,2	0,6	9,3	9,7	9,3	8,8	12,9

Fonte: Gomes (1987).

Como expresso nas taxas de crescimento, o Nordeste foi beneficiado de forma direta pelos investimentos estatais, porém em 1985 os mesmos começam a mostrar indícios de esgotamento. E embora o governo tenha elaborado um III PND para os anos 1980-1985, mostrando a intenção de continuar com as políticas de desenvolvimento regional, essa continuidade foi estancada por vários fatores, dentre os quais, o principal foi a forte crise que se estendeu durante a década e assolou a economia (CAIADO, 2002; GREMAUD e PIRES, 1999 *apud* FEITOSA, 2007).

Em 1986 na gestão do Presidente José Sarney foi criado o I PND-NR para ser executado no período de 1986-1989. Este na tentativa de recuperar as políticas de

desenvolvimento regional tinha como principal objetivo trazer novas definições a respeito da SUDENE, tornando-a o principal órgão para execução de políticas e planejamento para o Nordeste. A ideia era conferir a SUDENE a mesma importância que tinha no passado, contudo esses objetivos foram frustrados e o governo não dando suporte para que as ações propostas fossem efetuadas, acabou por dar a SUDENE, um tratamento secundário (FEITOSA, 2007).

De modo que ainda que a crise deflagrada nos anos 80 tenha atingido todas as regiões, na conjuntura nordestina havia um marco especial, visto que o processo de dinamismo da economia regional era mais dependente dos investimentos e ações do governo federal. Além disso, o sistema orçamentário vigente favorecia o Nordeste que recebia uma parcela maior dos gastos do governo se comparado com sua participação regional nas receitas.

Assim, a ausência de um plano de caráter nacional modificou as estruturas econômicas no Nordeste como é possível observar na Tabela 1.7 as taxas médias de crescimento do PIB na relação Brasil e Nordeste, entre 1985-1990 estiveram abaixo do esperado. Em geral, as taxas de crescimento do PIB se tornaram ínfimas e até negativas, sobretudo, as do Nordeste. E mesmo quando a economia nacional deu sinais de reabilitação, tal tendência não foi acompanhada de perto, dada a inexpressividade dos investimentos do setor público e privado.

Tabela 1.7
BRASIL – NORDESTE
Taxa Média de Crescimento do PIB (em %)
1985 – 1990

Período	BRASIL	NORDESTE
1985/1989	5,7	2,2
1985/1986	5,2	5,0
1986/1987	5,0	-2,0
1987/1988	5,1	2,6
1988/1989	7,5	3,1
1989/1990	-11,4	-7,4
1985/1990	2,0	0,2

Fonte: Ipeadata, 2006 *apud* Feitosa, 2007.

A década de 80, tida como década perdida iniciou dessa forma uma nova fase onde não havia um projeto ou planejamento capaz de diminuir as desigualdades visíveis entre os centros da dinâmica industrial e as regiões em permanente atraso desenvolvimentista. Muitos programas executados pelo governo federal foram extintos e o Nordeste passou por significativas mudanças estruturais, já que se desenvolvia por

conta de investimentos federais que naquele momento estavam atrelados a existência de um plano nacional.

A realização desses investimentos, em especial os industriais, foi decisiva para a expansão produtiva e para o aumento dos índices nacionais de emprego e renda. Notadamente tais investimentos foram realizados a partir da década de 1950, e contribuíram com o desenvolvimento regional no Brasil. Em todas as regiões o Estado brasileiro patrocinou fortemente o crescimento econômico. Mas, no Nordeste como posto, a sua presença foi o fator preponderante para intensificar e direcionar o dinamismo ocorrido nas últimas décadas. De uma forma ou de outra o setor público coordenou o crescimento das atividades produtivas que mais se desenvolveram na região. Por isso, o mesmo tinha um peso considerável na formação bruta de capital fixo total da região se comparado ao seu peso de participação em outras regiões.

Porém a crise fiscal e econômica do Estado, aqui já mencionada, atrelada às alterações observadas no paradigma dominante e o enfraquecimento do ideal desenvolvimentista, impulsionaram mudanças importantes no planejamento do Estado, diminuindo o seu peso de participação. Como resultado da crise e das novas opções políticas a intervenção estatal perdeu força. A inflação crônica, o desequilíbrio fiscal, as incertezas externas, a diminuição do nível de investimentos e o processo recessivo, prejudicaram a existência de um planejamento de longo prazo, e também fizeram crescer as desigualdades regionais.

Como bem sintetiza Prado e Cavalcanti (1998, p.57)

O poder de acomodar distintos interesses federativos, cimentando-os pela utilização de fundos públicos, vai sendo perdido pela união, ao longo dos anos 80, com o esgotamento do padrão de financiamento do poder público vigente na década anterior. Esse padrão, que viabilizava o controle e planejamento das principais decisões de investimento a partir do governo central, a exemplo II PND, permitia que interesses conflitantes entre blocos regionais fossem articulados em um único projeto, com a utilização de recursos financeiros e fiscais.

É fundamental reiterar que diante das políticas coordenadas pelo Estado, tendo como mentor o governo federal, o Nordeste aumentou sua participação no produto industrial principalmente entre os anos 70 e 80. Posteriormente na década de 90, a região recebeu investimentos para reorganizar e reestruturar empreendimentos que se desestruturaram em razão da abertura comercial e da valorização cambial. No entanto,

ao ficar a cargo das forças de mercado, a alocação de recursos favoreceu regiões como o Sudeste e Sul do Brasil (KON, 2002).

Como ressalta Uderman (2008, p.114)

A construção de um novo modelo de intervenção voltado para o desenvolvimento regional e, particularmente, para o desenvolvimento nordestino, defrontava-se com obstáculos importantes que se materializavam na carência de um aparato institucional adequado – municiado de instrumentos e mecanismos operacionais eficientes – e no arrefecimento do uso da política industrial como elemento de apoio à descentralização territorial. Essa realidade acompanha a retomada do processo de formulação e execução de propostas de desenvolvimento regional no Brasil a partir de meados da década de 1990, dificultando a construção de um novo modelo de intervenção pública.

Assim, a falta de dinâmica, a insegurança, o crescente acúmulo da dívida externa desde os anos 80 aprofundando a crise financeira e fiscal do Estado e principalmente os cortes dos investimentos públicos, gradativamente retiraram o Estado da economia prejudicando as regiões menos desenvolvidas, e que cresciam devido à atuação do Estado. (GUIMARÃES NETO, 1996).

Somente no final da década, como resultado da Constituição de 1988 se admitiu uma transferência automática de recursos por meio de instituições financeiras para as regiões mais pobres do país. Essa transferência passou a acontecer por meio dos Fundos Constitucionais de Financiamento, que serão abordados com maior propriedade no capítulo seguinte. O que podemos afirmar é que a atuação de órgãos como a SUDENE e planos como o II PND foram essenciais, pois, várias obras e construções estruturantes contaram diretamente com esses investimentos. Além disso, os mesmos também foram responsáveis pela inserção do Nordeste, num movimento tênue de desconcentração das atividades produtivas, que será discutido na seção a seguir.

1.3.1 O Nordeste e a sua inserção no processo de desconcentração industrial

A utilização de investimentos regionalizados foi crucial para promover uma melhor distribuição da produção industrial. De maneira que através desses investimentos houve um movimento tênue no sentido da desconcentração e ocorreu um declínio relativo de São Paulo como região mais industrializada. Entre as décadas de 1970 e 1990, esse declínio foi de 14,6%, permitindo a ascensão da região Sul, com destaque para o Rio Grande do Sul, e um aumento da participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Tabela 1.8).

Tabela 1.8

Distribuição regional da produção industrial no Brasil . 1970-1999 (%)				
REGIÕES E BRASIL	1970	1980	1990	1999
Norte	1,07	3,00	3,85	3,96
Nordeste	7,01	9,49	8,89	10,20
Sudeste	79,08	69,05	65,44	61,86
Minas Gerais	6,87	8,66	8,08	9,03
Espírito Santo	0,50	1,24	1,41	1,73
Rio de Janeiro	15,26	11,92	7,69	9,31
São Paulo	56,45	47,23	48,25	41,79
Sul	11,95	16,24	20,34	21,52
Paraná	2,99	4,93	6,38	5,73
Santa Catarina	2,67	3,91	4,42	5,76
Rio Grande do Sul	6,29	7,40	9,54	10,04
Centro-Oeste	0,88	2,22	1,48	2,45
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, v. 41, n. 5, 1987 *apud* Breitbach (2004)

IBGE. **Contas regionais do Brasil 1985-1997**. Rio de Janeiro, 1999. 104p.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2000**. Rio de Janeiro, 2002. 119p.

Outros fatores também contribuíram para alavancar o processo de desconcentração produtiva regional, dentre os quais estão: a anterior construção de Brasília incorporando e viabilizando a expansão da extensa fronteira agrícola do Centro-Oeste, os incentivos fiscais para esta região e também para o Norte e Nordeste, através da SUDENE, SUDAM e SUFRAMA, além dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento criados na Constituição de 1988. Contribuíram também as melhorias em setores básicos e voltados para atividade de produção, feitas desde os anos 50, especialmente nas áreas de transportes, energia e telecomunicações, alcançando as regiões menos desenvolvidas e influenciando os indicadores econômicos e sociais, a exemplo dos indicadores de renda per capita, que no caso do Nordeste segundo estudos subiu de 37% para 47% da média nacional, entre 1970 e 1996, bem como a expectativa de vida ao nascer que subiu de 44 para 64 anos, contra 53 e 68, valores nacionais; e a taxa de analfabetismo de adultos que caiu de 54% para 29%. E por fim, os investimentos de cunho produtivo feitos por empresas estatais, no Plano de Metas e II PND, em aço, petróleo, fosfato, potássio, papel, petroquímica, carvão, mineração, titânio, cobre, cloro química, e outras produções (GUIMARÃES NETO, 1995).

Pochman (2004) bem relembra que no processo de desconcentração não há um deslocamento da região central. O que ocorre é a criação de novas unidades em outras áreas, mas que não podem ser entendidas de forma plena como resultado da ocorrência de externalidades positivas provenientes da atividade industrial no centro dinâmico, que

continua a ser o Estado de São Paulo, onde as grandes empresas mantêm os seus centros de gestão. Houve sim, uma ampliação da produção industrial em vários setores tradicionais, mas em certa medida o efeito desconcentrador se deve também a fortes incentivos fiscais ofertados por alguns estados. De maneira que os setores de maior complexidade tecnológica tendem a se reconcentrar em São Paulo e adjacências, enquanto os de baixa competitividade, inovação e forte dependência exportadora em suas vendas, optam por se instalar nas regiões tidas por periféricas.

Cano (1985, p.191) ressalta que “o capital industrial sediado basicamente em São Paulo, sendo o elemento dominante no novo padrão de acumulação, também seria dominante na propagação desses efeitos”. Esses efeitos poderiam ser amortecidos pelos gastos públicos ou por meio de investimentos privados direcionados regionalmente. Ou seja, a participação efetiva e articulação do Estado são de fundamental importância nesse processo para que não sejam cada vez mais acentuadas as diferenças regionais. Além disso, o deslocamento centro-periferia acontece por meio de atividades menos complexas e com menor impacto econômico nas regiões para onde se direcionam, em geral em busca de determinadas vantagens que a depender do setor ou cadeia produtiva, não seriam concedidas no centro dinâmico.

Nesse sentido, Balanco e Santana (2007) consideram que o processo de desconcentração industrial incorporou as demais regiões brasileiras ao processo de desenvolvimento que ocorria no centro dinâmico, sendo possível verificar um crescimento peculiar da industrialização, da renda e do emprego em regiões como o Nordeste. Mesmo que essa incorporação tenha acontecido por meio da divisão territorial do trabalho, especializando os estados da região, e os fazendo fornecedores de matérias-primas e bens intermediários. Porém, para Furtado (1967) ao se tornarem fornecedores de matérias primas e bens intermediários os Estados nordestinos acabam se tornando também financiadores da região dinâmica, o que faz aumentar as disparidades de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país, e no seu entender isso seria o mais grave problema a ser enfrentado no desenvolvimento econômico nacional.

Chamamos atenção para o fato de que o movimento de desconcentração sofreu inflexão na década de 80, em virtude da crise da dívida e em seguida ao se adotar políticas neoliberais e deixar à margem as políticas nacionais e regionais. Em síntese, até 1985 havia de forma clara um processo desconcentrador promovendo dentre outras coisas uma especialização regionalizada e uma visível dispersão da indústria de bens de consumo leve. No entanto, os setores mais dinâmicos continuavam concentrados em

São Paulo, sendo também registrada uma modificação espacial interna no tocante aos padrões de localização industrial, ou seja, uma desconcentração no próprio espaço paulista causando uma maior interiorização da indústria.

Mas, como sinaliza Diniz (1993) entre 1975 – 1980 esse processo também começou a sofrer inflexão, de maneira que a área metropolitana de São Paulo chegou a reduzir sua participação na produção industrial, de 75 para 63% em termos de estado e de 44 para 33% em termos de país. O que naturalmente veio a contribuir para que o Estado de São Paulo perdesse posição relativa na produção e no emprego industrial. Diniz ressalta que em 1990 essa queda de participação do estado de São Paulo na produção industrial do país, chegou a 49%.

Cano chama atenção para o fato de que embora São Paulo continuasse concentrando a maior parte das indústrias, a crise e o novo modelo neoliberal, também afetaram o seu crescimento que entre 1989 e 2004 foi de apenas 1,8% contra 2,4% do PIB nacional (Tabela 1.9).

Tabela 1.9
Variação anual média do PIB do Brasil e de São Paulo (%)

Setor	Brasil			Estado de São Paulo			Participação do PIB do estado de São Paulo no do Brasil (%)			
	1970-80	1980-89	1989-2004	1970-80	1980-89	1989-2004	1970	1980	1989	2004
Primário	3,8	3,2	4,0	3,6	3,5	3,1	18,0	14,2	14,4	21,3
Secundário	9,3	1,2	1,9	7,4	0,5	0,9	56,4	47,3	44,7	34,0
Terciário	8,0	3,1	2,5	7,9	2,2	1,8	35,0	34,8	36,1	31,5
Ind. Transformação	9,0	0,9	1,7	8,1	0,2	1,0	58,1	53,4	49,9	39,9
Total	8,7	2,2	2,4	8,2	1,5	1,8	39,5	37,7	37,8	30,9

Fonte(dados brutos): IBGE, Contas Nacionais: Brasil 1970,1980 e 1989; Contas Regionais: Brasil 2004 e ESP 1989 e 2004 *in* Cano (2008)

Dito de outra maneira é evidente que o centro da dinâmica industrial também foi atingido pela crise e sofreu inflexão de suas atividades, porém, mesmo diante desse quadro é inegável que o mesmo e suas adjacências, por possuírem melhores estruturas, possuem também condições próprias de crescimento, dado o volume e a diversificação das atividades econômicas instaladas. Enquanto que no caso do Nordeste por não possuir um sistema econômico independente e ter sido durante anos beneficiado com os planos nacionais de desenvolvimento a ausência e abandono dos mesmos trouxe enormes prejuízos.

Assim, somente através de outros mecanismos seria possível ao Nordeste continuar vivenciando o processo de espraiamento das atividades industriais. Não é sem

razão que Cano (2008) pondera que a acentuada desconcentração em alguns setores em direção às regiões da periferia, teria como objetivo as benesses da guerra fiscal, das baixas remunerações e da informalidade do trabalho. Sendo natural que alguns ramos industriais se instalem em outras regiões ao invés de no Sudeste.

É de conhecimento que os setores que sofreram com a pressão da abertura econômica nos anos 90, foram obrigados a reduzir de forma intensa os seus custos de produção e acabaram por se direcionar para regiões mais pobres e com mão de obra disponível a baixos custos. É o caso da indústria de transformação. Com o acirramento da concorrência, ramos tradicionais, intensos em trabalho, como o têxtil e de calçados se deslocaram para o Nordeste, e em menor escala para o Centro-Oeste, buscando competitividade, dentre outras coisas, via aquisição de incentivos fiscais.

Nesse sentido, Oliveira (2007) considera que outras regiões ganharam participação relativa no número de estabelecimentos industriais de grande porte, enquanto as principais regiões brasileiras tiveram uma redução nessa participação, que segundo sua análise esteve na ordem de 50,3%, em 1989, e diminuiu para 32,9% em 2005 como ilustra a Tabela 1.10. Dentre esses estabelecimentos, o segmento da indústria de transformação se destaca, tendo participação expressiva, inclusive na estrutura do emprego industrial.

Tabela 1.10
BRASIL: Localização dos grandes estabelecimentos industriais segundo região natural: 1989-2005

Região Natural	1989	%	1995	%	1999	%	2005	%
Norte	70	3,4	33	2,5	23	2,3	71	4,9
Nordeste	252	12,2	172	12,9	136	13,5	175	12,1
Sudeste	1.314	63,6	796	59,8	563	55,7	742	51,2
Sul	410	19,8	300	22,6	264	26,1	394	27,2
Centro-Oeste	20	1,0	29	2,2	25	2,5	67	4,6
Brasil	2.066	100	1.330	100	1.011	100	1.449	100

Fonte: RAIS/MTE *apud* Oliveira (2007:98)

A indústria de transformação é a maior responsável pela expansão e criação de novas oportunidades de emprego e pela inserção de regiões periféricas no processo de desconcentração. Por isso, Melo (2011) pondera que no decorrer da década de 2000, o emprego na indústria de transformação no Brasil cresceu mais de 50%. No início da década o setor empregava formalmente 4,9 milhões de pessoas, em 2009, final da década o número de empregados atingiu 7,4 milhões. Crescendo de forma mais veloz

nas regiões de menor industrialização e menos aceleradamente nas regiões mais industrializadas.

Ao longo da década, cerca de 3% do emprego industrial brasileiro, sobretudo no ramo da transformação, saiu da região Sudeste, centro da dinâmica industrial e migrou para outras regiões, dentre elas o Nordeste. De maneira que entre 1990 e 2010 o emprego formal na indústria de transformação na região cresceu 74,36% (Tabela 1.11) de acordo com os dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), sendo que no tocante a participação relativa de cada estado é perceptível uma boa colocação daqueles que possuem uma melhor rede de infraestrutura, no caso o estado do Ceará que em 2010 obteve 23,88% (Tabela 1.12) dos empregos, seguido de perto pelos estados da Bahia e Pernambuco, o primeiro com 21,33% dos empregos e o segundo com uma representação na ordem de 20,64%, sendo extremamente beneficiado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Tabela 1.11
Nordeste: Empregos Formais na Indústria de Transformação (1990-2010)

Estados	Emprego N° Absolutos		Variação
	1990	2010	
Nordeste	603.595	1.052.444	74,36%
Alagoas	59.162	105.087	77,62%
Bahia	103.457	224.490	116,98%
Ceará	94.862	251.397	165,01%
Maranhão	20.050	35.947	79,28%
Paraíba	40.330	74.918	85,76%
Pernambuco	209.911	217.222	3,48%
Piauí	13.911	27.170	95,31%
Rio Grande do Norte	37.155	74.776	101,25%
Sergipe	24.757	41.477	67,53%

Fonte: RAIS Elaboração própria.

Tabela 1.12
Nordeste: Emprego formal na indústria de
transformação:
1985-2010

Participação estadual relativa (%)						
	1985	1990	1995	2000	2005	2010
MA	3,09	3,32	3,81	3,51	3,14	3,42
PI	1,86	2,30	2,76	2,93	2,73	2,58
CE	16,37	15,72	19,30	24,54	23,32	23,88
RN	6,25	6,16	5,74	6,97	6,76	7,10
PB	6,06	6,68	7,45	7,70	7,11	7,12
PE	33,83	34,78	28,06	22,06	20,63	20,64
AL	8,83	9,80	11,98	10,44	12,35	9,99
SE	4,15	4,10	3,49	3,81	4,02	3,94
BA	19,57	17,14	17,39	18,04	19,93	21,33
NE	100,00	100,00	100	100	100	100,00

Fonte: RAIS Elaboração própria

A região Nordeste aumentou sua participação em vários setores, perdeu participação no emprego da indústria alimentícia e de bebidas, porém manteve a sua participação no emprego da indústria têxtil. Ressalta-se aqui, o crescimento da participação nordestina no emprego da indústria calçadista, ultrapassando inclusive a região Sudeste e se aproximando da indústria calçadista da região Sul. No ano 2000, o Nordeste respondia por 20% do emprego do setor e a região Sul por 52,4%. Em 2009, esse percentual já era de 36,5% do emprego da indústria de calçados contra 37,9% da região Sul (Melo, 2011).

Outros setores também aumentaram de maneira significativa sua participação na fatia do emprego, a indústria de minerais não metálicos, a indústria química, o subsetor de papel e gráfica, a indústria mecânica e a fabricação de material de transporte são alguns desses setores. No entanto, boa parte desse crescimento foi obtido como consequência da política de incentivos fiscais. E embora não seja nossa intenção entrar nas questões concernentes à guerra fiscal propriamente dita, diante do exposto é possível considerar que a inserção do Nordeste e de outras regiões na desconcentração Industrial também pode ser vista como consequência das ações governamentais das unidades federativas que compõem a região.

Nesse sentido, ressaltamos que com a abertura econômica, nos anos 90, as regiões metropolitanas foram privilegiadas recebendo maiores investimentos em função, dentre outras coisas, da infraestrutura e da logística que possuíam, deixando para trás as

regiões menos estruturadas e tidas como pouco viáveis em termos econômicos. Assim, se comparado às regiões centrais, o Nordeste foi de certa forma alijado desse processo ao obter um menor fluxo de capital. No entanto, dentro de seu território os estados mais estruturados e que no momento possuíam maiores condições de ofertar incentivos fiscais, financeiros, creditícios ou locacionais, que viabilizassem o fluxo de capital para aplicação em atividades produtivas acabaram sendo também os que receberam maiores investimentos produtivos. De modo que mesmo com condições orçamentárias diferentes todos os estados da região foram levados à uma luta intra-regional na intenção de atrair capital produtivo.

Gomes (2009) ressalta que a partir dos anos 90 e, sobretudo, diante do impacto da abertura econômica, a indústria brasileira passa por um processo de reestruturação, onde algumas empresas são obrigadas a fechar suas portas, e outras optam por fazer uma reestruturação baseada principalmente na redução de gastos e na procura de arranjos produtivos mais flexíveis. Havendo um enxugamento das estruturas organizacionais e de pessoal diretamente vinculado às plantas industriais. Dito de outra maneira a abertura e por consequência a internacionalização da economia se deu de forma abrupta ocasionando uma inflexão na atividade industrial com um todo. Mas no Nordeste, por exemplo, essa inflexão acabou atrasando ainda mais o desenvolvimento da economia regional, mesmo com a presença da indústria de transformação, que obviamente também teve que se reorganizar.

No entanto, o que não se pode negar é que a região foi impactada pelos passos da industrialização desde as primeiras décadas do século XXI, e como demonstrado em tópicos anteriores, muitas foram as políticas adotadas no sentido de promover o seu desenvolvimento. Além disso, o Nordeste foi alcançado pelo processo de desconcentração industrial, sobretudo, nos anos 70 e 80. Mesmo assim, é notório que desde os anos 80 e mais precisamente no início dos anos 90, a visão do Estado, bem como o seu modelo de ação pública, passou por diversas modificações estruturais. Tais modificações afetaram em especial as regiões menos dinâmicas, que tiveram suas bases produtivas fortalecidas por meio da desconcentração industrial e mediante a mão forte do Estado.

Dentre essas mudanças está o processo de descentralização da gestão pública e recentralização da arrecadação tributária. Contrariando o ocorrido na década de 70, quando o Estado brasileiro havia assumido uma forma centralizada, em função de um projeto desenvolvimentista. E onde, segundo Cano (1994), essa forma de atuação,

embora centralizada, favoreceu as capacidades administrativas de Estados e Municípios. Nos anos 90 o que se vê é a descentralização sócio econômica da gestão pública e ao mesmo tempo uma redução no repasse dos recursos feitos aos governos subnacionais e que deveriam ser aplicados no âmbito local e regional via políticas de desenvolvimento. O fato é que nesse processo as demais esferas de governo, em especial a estadual foi obrigada a reduzir o nível de seus investimentos em todas as áreas, inclusive, nas atividades de cunho produtivo. Sendo que diante do aqui já exposto fica claro que política de desenvolvimento deveria ser tocada pela União e não pelos governos subnacionais.

Por isso, acreditamos ser necessário apontar no tópico seguinte, quais mudanças se estabeleceram durante os anos 90 e como essas mudanças afetaram de forma direta os governos estaduais os obrigando a entrar num processo robusto de ajuste fiscal sob o comando da União enfraquecendo as suas capacidades administrativas e logicamente fazendo infletir o desenvolvimento de estados e municípios, sobretudo, nas regiões de periferia.

1.4 O processo de descentralização da gestão pública versus recentralização da arrecadação tributária a partir dos anos 90

É notório que a constituição de 1988 teve como uma de suas inovações a ampliação do poder das esferas locais dando-lhes mais autonomia, o que serviu tanto para estados quanto para municípios. O chamado federalismo brasileiro surgiu para dirimir conflitos e disparidades, sobretudo as regionais e o novo modo como o mesmo foi admitido na nova Constituição manteve esse objetivo firmando o processo de desconcentração dos recursos que acontecia desde a década de 1970. Além disso, houve também um direcionamento voltado para a descentralização tributária e fiscal reduzindo a participação do governo central na receita pública e, por outro lado, aumentando a participação dos governos subnacionais.

No entanto, nos anos 90, surgiram vários problemas, visto que as responsabilidades por determinadas prestações de serviços também foram repassadas às esferas locais sem que para isso houvesse uma preparação anterior, de modo que os governos subnacionais passaram a enfrentar dificuldades, sem terem condições de suprir as demandas locais e regionais. Souza (1999) chama atenção para o fato de que a Constituição incorporou várias políticas voltadas para os problemas regionais, porém,

contraditoriamente após sua promulgação houve uma ampliação do ideário neoliberal na busca por uma maior integração na economia globalizada, o que se mostrou inconciliável com a demanda por uma maior atuação do Estado nas questões sociais e regionais.

Além disso, Souza ressalta que as profundas diferenças inter e intra-regionais foram adensadas pelo processo de descentralização, já que a capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais, a exemplo da educação e da saúde, é altamente desigual. Souza ressalta ainda que desde a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas precisamente a partir de 1994, o Brasil se aprofundou nas políticas orientadas para o mercado. Tais políticas teriam promovido sensíveis e sutis mudanças no arranjo federativo desenhado pela constituição de 1988 resultando numa recentralização de recursos, e num considerável aumento de despesas, sobretudo, as sociais. De maneira que em 1980 o governo Federal era responsável por mais de 65% dessas despesas e no início dos anos 90, mas precisamente em 1992, essa participação havia sido reduzida em 8,8%, enquanto as despesas realizadas pelos governos subnacionais tiveram um acréscimo da mesma ordem como observado na Tabela 1.13.

Tabela 1.13
Despesa Social por Nível de Governo

Despesa Social	1980	1985	1992
Federal	65,8	62,0	57,0
Estadual	23,6	24,6	26,5
Municipal	10,6	13,4	16,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Médice e Maciel *apud* Draibe (1999)

Dito de outra forma, quando o ideário neoliberal foi colocado em prática prejudicando de forma mais intensa e inibindo as possibilidades de retorno as políticas regionais, o governo muda o seu papel na economia deixando o mercado entregue às suas próprias leis. A abertura comercial, as privatizações, a diminuição dos investimentos, o aumento do desemprego, as baixas taxas do produto e a má distribuição de renda, dentre outros fatores, ganharam expressão. Havendo uma preocupação governamental no sentido de estabilizar a economia, mesmo que relegando a um plano secundário a provisão dos serviços e das políticas sociais e econômicas que tanto influenciam nas disparidades entre as regiões.

Não é sem causa que Cardozo (2010) enfatiza que nos anos 90 ocorreram mudanças no sistema tributário, bem como na repartição das competências, no tocante

aos gastos sociais e a promoção do crescimento econômico, sendo as escalas locais e globais as responsáveis pelo ritmo de crescimento da economia. A diminuição de transferências, as restrições de acesso ao crédito a estados e municípios e a criação de novos tributos, com destaque para as contribuições sociais, são exemplos dessas mudanças.

A respeito disso Monteiro Neto (2005, p.135-136) escreve que os principais instrumentos de redistribuição de recursos fiscais para estados e municípios são:

Sistema Cota-Parte, no qual 20% da arrecadação do ICMS são devolvidos aos municípios; o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo Nacional de Valorização do Ensino Básico (FUNDEF), vinculados ao financiamento da saúde e da educação básica, respectivamente; os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), constituídos por 44% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que se distribui em 22,5% para o FPE e 21,5% para o FPM.

As parcelas apropriadas pelos governos locais se tornaram menores, pois o governo central se utilizou dessas novas contribuições sociais, criou um Fundo de Estabilização Fiscal e retirou cerca de 20% dos recursos que eram direcionados aos fundos de participação municipal e estadual. Assim, tais mudanças caminharam no sentido de descentralizar as responsabilidades levando-as para estados e municípios, e ao mesmo tempo recentralizar a arrecadação tributária na União que como se vê na Tabela 1.14 obtém certo crescimento entre o período de 1990-2009 provocando enormes conflitos e uma considerável redução dos repasses devidos aos governos subnacionais.

Tabela 1.14

Repartição (em %) da receita tributária total por nível de governo (1990-2009).

Nível de Governo	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
União	69,5	67,0	68,7	65,8	67,3	68,0	69,0	66,8	67,0	66,7	65,6
Estados	27,5	28,6	27,7	28,4	27,2	27,4	26,6	27,4	27,1	27,1	27,8
Municípios	3,0	4,3	3,5	5,8	5,5	4,6	4,4	5,9	5,9	6,2	6,5

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Ocorre dessa forma uma recentralização da arrecadação tributária, enquanto há uma descentralização dos gastos em áreas fundamentais ao crescimento, não levando em consideração as desigualdades entre estados e municípios. Destarte o processo de descentralização da gestão pública implica na existência e elaboração das mais variadas políticas setoriais. Sugere também a existência de autonomia por parte dos atores subnacionais, em vários aspectos, inclusive nas decisões concernentes a alocação de

recursos. O que por sua vez, quando feito de forma descoordenada tende a aumentar as desigualdades.

Além disso, as limitações próprias do sistema e da escolha capitalista por regiões mais atrativas, além das exigências feitas pelo governo federal, a exemplo do cumprimento da LRF, são entraves que dificultam o desenvolvimento de políticas voltadas para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

Neste sentido, Lopreato (2002, p.20) pondera que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos subnacionais. Esta questão é delicada, pois se é verdade que não se pode aceitar a falta de compromisso dos dirigentes com a evolução responsável das finanças públicas, é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei estreita os espaços de autonomia dos estados e municípios em favor da União e abre campo para a desobediência consentida de regras.

De acordo com Frischtak (2008) desde os anos 90 e adentrando o século XXI as dificuldades e a lentidão ainda fruto da fragilidade do Estado, influenciaram no volume e qualidade tanto do investimento público quanto do privado. No caso do primeiro as maiores barreiras dizem respeito às restrições fiscais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A progressiva compressão dos gastos e uma dinâmica adversa da dívida pública impuseram um teto cadente aos investimentos totais da União, que em sua análise em tempos mais recentes, a saber, entre 2001-2007 se situaram sistematicamente abaixo de 1% – uma média de 0,611% em 2001-2007, conforme se verifica na Tabela 1.15.

TABELA 1.15

Brasil: taxa agregada de investimento e contribuição da União – 2001-2007(Em % do PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investimento agregado	17,0	16,4	15,3	16,1	15,9	16,6	17,6
Investimento/Orçamento Geral da União (OGU) ^a	0,786	0,829	0,307	0,467	0,480	0,657	0,751

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), BC, Ipeadata, Conselho de Infraestrutura (Coinfra)/Confederação Nacional da Indústria (CNI), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e cálculos próprios. Ver anexos A e B.

^a Com base nos valores correntes desembolsados (inclusive restos a pagar), dados oriundos do Siafi, e construídos pelo Coinfra/ CNI. Ver Nunes (2007) e Coinfra (2008) *apud* Frischtak (2008).

Em 2007, ano em que ocorre uma folga fiscal, os investimentos do governo federal em infraestrutura atingiram o patamar de 0,34% do PIB. Enquanto isso as chamadas empresas públicas contribuíram com 0,72% do PIB. Somando estes órgãos ou entes foram diretamente responsáveis por apenas 1,06% do PIB, há de se ressaltar que esse é um patamar ínfimo. Assim, o que se verifica na Tabela 1.16 é uma maior inserção do setor privado, na ordem de 0,97% do PIB, inserção essa que é essencial, já que as restrições fiscais do Estado em relação aos seus gastos ganharam um caráter decididamente estrutural (FRISCHTAK, 2008).

Tabela 1.16

Brasil: investimentos em infraestrutura – 2001-2007(Em R\$ milhões correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo federal	4,7	3,8	1,4	3,0	4,6	6,8	8,7
% do PIB	0,36	0,25	0,08	0,15	0,22	0,29	0,34
Empresas públicas	9,5	11,2	11,1	11,8	15,0	19,4	18,4
% do PIB	0,73	0,76	0,65	0,61	0,70	0,83	0,72
Empresas privadas	29,0	17,6	15,0	21,0	24,5	22,9	24,9
% do PIB	2,23	1,19	0,88	1,08	1,14	0,99	0,97
Investimento em infraestrutura – total	43,2	32,5	27,5	35,8	44,1	49,0	52,0
% do PIB	3,32	2,20	1,62	1,85	2,06	2,11	2,03

Fonte: Frischtak (2008).

O fato é que a redução dos investimentos federais e o não cumprimento legal de certas exigências feitas aos governos subnacionais retira dos mesmos a possibilidade de receber maiores recursos, os deixando sem financiamento e em constante endividamento. Tais restrições fizeram com que os governos estaduais trabalhassem com a isenção fiscal como principal meio de atração para novos investidores. Renunciando uma receita inexistente no momento em que o benefício da isenção é concedido e fazendo isto como política de desenvolvimento. É necessário ressaltar que o esforço fiscal difere de um estado para outro, sendo que para os mais pobres os custos se tornam mais elevados, e os mais bem cuidados em termos infraestruturais e financeiros acabam sendo beneficiados de forma diferenciada, ou seja, recebem um maior volume de recursos (CARDOZO, 2010).

De modo que as decisões privadas de alocação de investimentos, não excluem o setor público que na intenção de melhor regionalizar os investimentos deve mobilizar-se construindo um cenário favorável onde existam regras e leis institucionais. Criando a

infraestrutura necessária para um bom ambiente de negócios e atração de investimentos para o país, além de proporcionar estabilidade legal e institucional em setores que requisitam altas inversões e que em tese demoram a dar retornos financeiros.

A respeito desses investimentos tanto privados como públicos em infraestrutura econômica a Tabela 1.17, nos mostra quais os setores mais beneficiados entre 2001-2007. Percebe-se que no período em questão os setores mais beneficiados foram os de telecomunicações, energia elétrica, transporte rodoviário e mais abaixo saneamento. É natural que o setor de energia elétrica por ser um dos mais problemáticos se considerado as faltas e apagões, seja dos mais beneficiados com 83,47% dos recursos.

Tabela 1.17

Brasil: investimentos públicos e privados em infraestrutura econômica – 2001-2007, 2008-2010 (projetado)

(Em R\$ milhões correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	S2001-2007	S 2008-2010
Energia elétrica	8,73	11,05	9,94	9,69	12,18	15,60	16,29	83,47	71,91
Telecomunicações	21,99	9,69	8,02	13,30	14,21	12,41	12,46	92,09	46,34
Transporte rodoviário	5,87	5,53	3,86	5,40	6,74	8,67	9,36	45,43	24,08
Transporte ferroviário	0,82	0,72	1,11	1,90	3,24	2,53	2,74	13,06	8,26
Aeroportuário	0,46	0,58	0,57	0,55	0,74	0,89	0,57	4,36	2,43
Portos (inclusive docas)	0,33	0,44	0,20	0,44	0,50	0,58	0,72	3,21	1,18a
Hidrovias	0,20	0,09	0,05	0,08	0,10	0,11	0,13	0,77	0,61
Saneamento	4,82	4,43	3,74	4,46	6,44	8,28	9,76	41,92	28,34
Total	43,22	32,54	27,48	35,82	44,15	49,07	51,03	284,31	183,14
PIB nominal	1.302	1.477	1.699	1.941	2.147	2.322	2.558	13,446	8.386b
Investimento/PIB (%)	3,32	2,20	1,62	1,85	2,06	2,11	2,03	2,11	2,18

Fontes: Anexos A e B, Torres Filho e Puga (2007), PAC, Ipeadata, Banco Central (BC) e cálculos próprios *apud* Frischtak (2008)

aPossivelmente subestimado em R\$ 4 milhões em função de novos projetos.

b Valores constantes de 2007, com base no PIB estimado para o ano e um crescimento médio de 4,5% ao ano (a.a.) (real) para 2008-2010

Apesar do esforço no tocante aos investimentos em infraestrutura econômica, é perceptível que mediante a contínua disputa por investimentos produtivos, as desigualdades regionais se tornaram mais visíveis. Embora as capacidades orçamentárias para concessão de incentivos sejam diferentes, a capacidade de conceder

benefícios são as mesmas. Dito de outra forma, poderíamos classificar as regiões e os estados como menos ou mais desenvolvidos, sendo que estes últimos possuem uma economia menos dependente, mais dinâmica, competitiva, amparada política e institucionalmente, com burocracia e pessoal técnico mais qualificado, além de maiores recursos, podendo assim executar políticas mais agressivas. Já os estados economicamente mais atrasados, possuem receitas frágeis, deverão esforçar-se mais, são mais dependentes de recursos federais e acabam não conseguindo competir, sendo obrigados a diminuir através de seus programas de incentivos, as vantagens competitivas de natureza estrutural que é garantida aos mais ricos.

Como discorre Ferreira (2005 p.156) ao citar Prado (1998)

A capacidade de um governo subnacional qualquer conceder benefícios tributários se torna em larga medida independente do seu poder orçamentário (capacidade de gasto, grau de desenvolvimento econômico) e até mesmo da situação conjuntural fiscal. Resulta destas situações que um estado atrasado qualquer teria no que se refere à manipulação da carga tributária, o mesmo poder que um estado desenvolvido para conceder benefícios fiscais a uma empresa. Em razão disto emerge a tendência para que as disparidades interestaduais decorrentes de poder orçamentário sejam atenuadas, justamente porque estados atrasados eventualmente poderiam cobrir (ou contornar) diferenciais de competitividades decorrentes das vantagens estruturais locais.

Na visão de Alves (2001) tal situação seria resultante da deterioração do Estado, fazendo com que as unidades federativas buscassem a qualquer custo interferir na decisão de alocação dos recursos privados, quer seja no deslocamento de uma planta industrial já existente, na inauguração de uma nova planta ou na concorrência de empresas já instaladas. Sendo notório que os governos estaduais se interessam por manter em seus limites o maior número de empreendimentos possíveis, objetivando a manutenção da renda e do nível de emprego, além de um efeito sobre a arrecadação. O problema é que há uma indolência na capacidade de regulação para com os incentivos oferecidos, até por que no caso do ICMS as reduções de alíquotas são aprovadas nas Assembléias Legislativas, os governos estaduais mudam e não se faz uma maior investigação a respeito dessas reduções.

Dessa forma a falta de um protagonista maior, neste caso o governo central, induzindo o investimento e criando políticas de desenvolvimento, vem a implicar também na existência de uma descentralização em termos de elaboração das mais diversas políticas setoriais. Diante de elementos como a descentralização, a cooperação e a mobilização de agentes sociais, surge uma crescente necessidade de melhorar os

mecanismos de coordenação estatal, com o intuito de que se cumpra a exigência de que as políticas públicas mantenham-se entrelaçadas e coerentes entre si. Se isto ocorrer, e só se isto ocorrer surgirão externalidades positivas, a exemplo da formação de pólos de inovação e redes de cooperação. Cabendo ao Estado, dentre outras coisas, aprimorar a capacidade de planejamento das instituições públicas, credenciando-as para o desempenho articulado – norteado por critérios de competitividade – e para o firmamento de parcerias exitosas com o setor privado (MOURÃO, 1994, p. 23; COUTINHO, 1997, p. 106-110 *apud* UDERMAN, 2008, P.10).

Araújo (2000, p.62) reitera a necessidade de que o estado seja indutor do desenvolvimento, pois a sua saída da economia significa um retrocesso e o total comando do mercado no processo econômico significa o aumento das diferenças regionais. Além disso, regiões como o Nordeste não podem ser tratadas de maneira homogênea, já que suas diferenças estruturais e financeiras são visíveis e nos dias atuais existe um processo de globalização onde o mercado global monopoliza de acordo com seus objetivos estratégicos, onde são instaladas ou desinstaladas as unidades empresariais.

É assim que dando sequência ao nosso trabalho se torna importante destacar o papel do sistema financeiro, da moeda e, portanto do crédito como minimizadores das incertezas que impedem a realização de projetos de investimentos em regiões como o Nordeste. Investimentos tem a capacidade de diminuir as diferenças regionais, mas muitas vezes são preteridos e não realizados por conta das incertezas características de uma economia periférica. É nesse sentido que na próxima seção com base na teoria pós-Keynesiana nos propomos a argumentar sobre a importância desses instrumentos para o desenvolvimento regional.

1.5 A importância da Moeda e do Crédito para o Desenvolvimento regional

É importante trazer a baila o fato de que a moeda e, portanto o sistema financeiro tem lugar preponderante no desenvolvimento econômico. É verdade que não há consenso se o desenvolvimento financeiro acontece em função do desenvolvimento econômico, ou este último é responsável por criar o primeiro, mas sem lugar à dúvida, o crédito financeiro é de suma importância por ser capaz de tornar viável o ambiente de negócios (FERREIRA et al., 2012).

Nesse sentido, Romero e Jayme Jr. (2013) colocam em evidência três aspectos que fazem do crédito e do sistema financeiro algo fundamental para o desenvolvimento, são eles: i) a alavancagem do investimento e acumulação de capital, ii) o financiamento da atividade de inovação e iii) a diminuição da concentração de recursos e rompimento da dinâmica centro-periferia. Neste último aspecto insere-se a abordagem pós-keyensiana que nos remete a questão da desigualdade regional e as dificuldades encontradas pelas regiões periféricas na captação de crédito.

Como se sabe a moeda e o crédito desempenham papéis cruciais no desenvolvimento regional e no comportamento dos agentes econômicos. Segundo Araújo M. (2010) no caso da economia Nordestina, se mencionado apenas o fato de que a mesma possui baixa monetarização, é possível cair na armadilha de assumir que a liquidez é limite absoluto à decisão de investir, o que por sua vez, abortaria qualquer possibilidade de crescimento diante do limite de liquidez da região.

O Nordeste como as demais regiões periféricas tende a ter uma maior preferência à liquidez, o que faz com que a criação dos meios de pagamento em sua economia seja prejudicada em função de seus menores multiplicadores. De maneira que, é inegável que os “multiplicadores regionais são influenciados pelos vazamentos dos fluxos financeiros entre as regiões e esses vazamentos pelas vias reais ou financeiras, tendem a ser drenados da periferia para o centro” (Araújo, M., 2010, p.27).

A respeito da definição de lugares periféricos e centrais, Crocco e Jayme Jr (2006, p. 301-302) destacam que:

A periferia concentra suas atividades no setor primário e nas manufaturas de baixa tecnologia, com uma dinâmica econômica centrada na exportação para o centro, sendo a receita de suas vendas sensíveis à conjuntura no centro e, conseqüentemente, altamente voláteis. O centro é definido como um local que apresenta uma estrutura produtiva (..) dominada pela indústria e pelo comércio e onde se situa o centro financeiro. Um lugar central atuaria como *locus* de serviços centrais para si mesmo e para áreas próximas.

Retomando a questão anterior, do lado da oferta a drenagem de recursos para regiões centrais pode reduzir a disponibilidade local de fundos em regiões periféricas. Neste caso, a disponibilidade de crédito dependerá da ação do setor bancário em aumentar o crédito independente da base regional de depósitos e dependerá também dos efeitos que essa drenagem venha a ter na preferência pela liquidez regional dos bancos. Já em relação ao lado da demanda, a alta preferência pela liquidez significa que os investidores estão menos dispostos a se endividar, diminuindo assim a demanda por

fundos. Por outro lado, a existência de expectativas promissoras pode direcionar a demanda regional por crédito, e uma vez compartilhado o clima de otimismo e a depender do estágio de desenvolvimento do sistema bancário será possível a ampliação do crédito regional (CROCCO e JAYME Jr., 2006).

Seguindo a vertente pós-Keynesiana, FERREIRA et al. (2012, p.611) lembrando o que fora citado por Amado (2003) considera que existem três elementos cruciais para entender a economia monetária defendida por Keynes e pelos pós-keynesianos: i) a concepção de tempo; ii) a concepção da incerteza; e iii) a concepção da moeda. A junção destes três elementos gera as condições que inviabilizam a hipótese, cara ao *mainstream*, da neutralidade da moeda em longo prazo.

Alguns pós-keynesianos trabalham assumindo a hipótese de formação de expectativas sob incertezas não-probabilísticas. De modo que, sendo a moeda o ativo de maior liquidez, o ato de retê-la pode ser considerado como racional, já que o funcionamento de um sistema econômico depende nesta hipótese da expectativa dos agentes quanto ao futuro e suas implicações. Logo, a moeda não tem neutralidade dentro do sistema econômico e afeta o comportamento dos agentes interferindo nas suas decisões e por consequência no nível de estruturação da atividade econômica (Mollo, 2003).

Então para os pós-keynesianos a oferta e a demanda de crédito são interdependentes e afetadas pela preferência por liquidez. Tal preferência decorre do fato de que os agentes econômicos de determinado território marcado pela incerteza, tendem a basear-se nas expectativas e especulações que se formam no ambiente em que estão inseridos (FERREIRA, et al., 2012).

SORGATO e FERREIRA (2011 p.3) reiteram que segundo o próprio Keynes (2009) “as variáveis monetárias exercem significativa influência nas variáveis reais por meio das taxas de juros”. E que no tocante a preferência pela liquidez a moeda desempenha várias funções, sendo unidade de medida, meio de liquidação e ativo cuja preferência depende de como está o espírito ou de como estão as expectativas dos agentes quanto ao futuro.

Por isso, seria impossível estabelecer uma clara diferença entre o lado monetário e o lado real da economia. FERREIRA et al., 2012 citando Minsky (1986) reafirma que a moeda dentro da teoria pós-Keynesiana é essencial ao sistema e possui a capacidade de impactar o ritmo da atividade econômica através da influência das estruturas

financeiras – finance/funding – nas decisões cruciais de investimento das empresas, em um ambiente de forte incerteza.

Sendo assim, a despeito de toda a influência da estrutura financeira para o desenvolvimento de um país ou região, os bancos é que tem um papel de suma importância já que são os maiores geradores de liquidez. Observar o comportamento bancário é um meio de observar o comportamento dos agentes e sua relação com a moeda e os limites que a liquidez pode criar em determinada economia (ARAÚJO, M., 2010).

No que diz respeito aos bancos e sua importância, quando há uma maior preferência à liquidez, como nas regiões periféricas, a disposição de emprestar é afetada de forma negativa porque os bancos possuirão expectativas pessimistas e de pouca confiança em relação àquela região. Por outro lado, quanto maior essa preferência por parte do público, a demanda por crédito será menor, as definições de portfólio serão afetadas e as posições em ativos líquidos serão maiores (CROCCO, 2003).

Quanto mais sofisticado for o sistema bancário da região maior sua habilidade, dadas as expectativas dos demandantes e ofertantes, em alavancar crédito. Ou seja, sistemas econômicos mais estáveis (com menor grau de incerteza) contribuem para reduzir a preferência pela liquidez dos agentes econômicos como também para aumentar a disposição das famílias e bancos a realizarem operações de crédito (FERREIRA et al., 2012, p.612).

Seguindo a análise é possível inferir que regiões mais pobres como o Nordeste carecem de ambientes que sejam mais estáveis e que diminuam a suas dificuldades de acesso ao crédito. Dificuldades que podem estar relacionadas ao menor grau de desenvolvimento dos bancos em certas localidades, resultando num baixo nível de captação de poupanças e depósitos, e também ao fato já mencionado de que tipicamente nas regiões mais pobres há uma maior preferência a liquidez. Assim, do ponto de vista pós-keynesiano há um reforço da condição periférica dessas regiões, quando estas acabam se tornando dependentes das regiões mais ricas importando bens e serviços via vazamento de emprego e renda e exportando recursos financeiros via vazamento de depósitos (FERREIRA e SORGATO, 2008).

A partir daí torna-se possível argumentar que mesmo que a economia nordestina tenha sido marcada ao longo de sua história por vários fatores que lhe impuseram um atraso produtivo em relação às regiões mais desenvolvidas, as variáveis monetárias exercem grande influência nesse processo e podem aumentar e perpetuar a condição de subdesenvolvimento da região. Na verdade, “o atraso da estrutura produtiva nordestina

pode ocasionar déficits comerciais e de balanço de pagamentos persistentes nesta região em relação às mais modernas, e estes déficits não são eliminados pelas forças do livre mercado” (ARAÚJO, M., 2010).

Ao contrário, a região em déficit como resultado da drenagem de seus recursos financeiros para o centro dinâmico e regiões mais desenvolvidas pode passar a sofrer de uma deficiência crônica de liquidez e/ou endividamento. Além disso, a contração econômica resultante desse processo diminui o tamanho do mercado disponível as empresas no ambiente periférico, diminuindo também a produtividade e o acesso a ganhos de escala, enquanto ocorre o oposto nas regiões mais ricas, segundo Kaldor (1970 *apud* ARAÚJO, M., 2010).

Portanto, tais déficits impõem efeitos cumulativos que só podem ser contidos através da intervenção pública por meio de políticas fiscais que permitam a transferências de recursos de regiões superavitárias para regiões deficitárias. E também através de doações privadas ou governamentais e da criação de reservas adicionais para bancos regionais localizados nas regiões deficitárias, segundo expõe Davidson (1994 *apud* ARAÚJO, M., 2010).

Aproveitando-se da teoria da causação circular cumulativa de Myrdal (1957), Dow (1987) argumenta que um dos setores da economia central que usufrui de ganhos de escala e de aglomeração seria o setor financeiro. Segundo a autora os ganhos de escala geram concentração espacial dos escritórios financeiros nos centros, dificultando a concessão de crédito na periferia e reduzindo o investimento nessa região em detrimento do centro. Ocorre, assim, uma separação do local do investimento e captação, do local de controle e decisão. Numa região atrasada, uma vez que tanto a oferta quanto a demanda por crédito são baixas devido ao menor desenvolvimento, a escassez de crédito reforça o atraso, criando um ciclo vicioso de causação cumulativa (ROMERO e AVILA, 2010, p. 221).

Além disso, é inegável que no Brasil a concentração de crédito na região Sudeste, favoreceu esta e impôs as demais uma situação de atraso que recaiu sobre as suas estruturas produtivas. O Sudeste concentra tanto a maior parte da produção nacional quanto as centrais bancárias e seus serviços especializados em ativos de longo prazo, o que facilita e faz crescer a busca pelo crédito nessa região (ROMERO e JAYME Jr., 2013).

Nesse sentido, mesmo nos dias atuais pouco tem sido explorada a função dos bancos de desenvolvimento num possível processo de desconcentração do crédito. Pelo contrário, as abordagens procuram quase que sempre identificar o papel do sistema financeiro como um todo sobre o crescimento econômico. Elegendo-se três principais

abordagens sobre o tema, uma de caráter histórico/institucional e duas associadas à teoria econômica.

Ferraz et al. (2013 p.9,10) discorrem a respeito das três abordagens:

- A primeira é a abordagem histórica/institucional, esta trata das diferenças entre as mais diversas estruturas financeiras entre um país e outro ao longo do tempo. Defende que o sistema financeiro se desenvolve de acordo com as necessidades que são apresentadas, existindo três tipos preferenciais de estruturas financeiras: “i) com predominância do mercado de capitais como fonte de financiamento do desenvolvimento; (ii) baseada no crédito público; e (iii) baseada no crédito bancário privado”. (ZYSMAN, 1983 *apud* FERRAZ et al., 2013, p.9).
- A segunda é a abordagem da “repressão” financeira, esta tem por base a hipótese de que os mercados são eficientes e, portanto, são capazes de promover um auto ajuste em direção às condições mais favoráveis para todo o sistema econômico, isso em função da flexibilidade das taxas de juros. Dito de outra maneira, tal abordagem condena toda e qualquer intervenção governamental na economia ou exercendo controle sobre as taxas de juros ou através de suas instituições financeiras. Isso considerando que o fato do governo intervir influenciaria a taxa de juros para baixo, num patamar inferior a taxa de equilíbrio impedindo o ajuste eficiente do mercado e a desenvoltura de instituições financeiras privadas. Enfim, o nível da taxa de juros não pode estar abaixo do nível de equilíbrio, pois, isso ocasionaria um nível de poupança insuficiente para financiar os investimentos da economia. A falta de financiamento do investimento trata-se então de uma questão de preço e não de quantidade.
- A terceira e última abordagem é a do racionamento de crédito, esta trata de uma situação onde mesmo quando os agentes econômicos estão com a disposição de pagar uma taxa de juros mais elevada diante da obtenção de crédito para financiar seus investimentos, os bancos poderiam restringir ou até mesmo se recusar a ofertar o financiamento. Teríamos neste caso não um problema de preços (juros), mas de restrição de quantidades. Daí a real justificativa para existência das instituições

financeiras públicas que se colocam como supridoras dessa demanda insatisfeita pela não disponibilidade do crédito privado. Essa abordagem justifica, portanto a existência de bancos públicos que fomentem o desenvolvimento.

A respeito desta última abordagem, os autores citados, ponderam que é preciso fazer distinção entre duas escolas, a novo- keynesiana e a pós-Keynesiana, sendo esta última a nossa teoria referencial. Fazendo distinção, é possível dizer que a análise novo-Keynesiana associa a existência do racionamento de crédito à teoria das falhas de mercado, logo, existem falhas nos mercados financeiros e estas são causadas por conta da imperfeição ou assimetria no acesso às informações. A ideia é de que aqueles que demandam crédito têm mais informações sobre seus projetos do que as instituições que promovem a sua oferta. De um lado, estão os empresários, com total informação a respeito do retorno que esperam ao buscarem a realização de seus projetos e do outro, estão os bancos que não dispõem da integralidade dessas informações.

Ocorre que nesta análise havendo uma demanda de crédito que supere a oferta, o ajuste não será feito pelo aumento das taxas de juros. Pelo contrário, os bancos entenderão que quanto maior a taxa de juros, mais projetos de elevado risco e maior tendência a falir serão selecionados, ficando para trás projetos que seriam mais seguros. Daí objetivando maximizar seus lucros acabam restringindo a oferta de crédito até que se alcance um nível tolerável de taxa de juros que promova tal maximização, mesmo que ainda exista no mercado um excesso de demanda. Se bem que “mesmo na existência de contratos de contingenciamento entre devedores e credores, o problema é reduzido, mas não eliminado, e ainda os empreendedores sem um histórico favorável de relacionamento com bancos podem sair prejudicados, mesmo que tenham bons projetos” (FERRAZ et al., 2013, p.11).

Já a escola pós-Keynesiana, como vimos está associada ao conceito de economia monetária, nesta prevalece à questão da incerteza e não do risco. Enquanto o risco pode ser calculado, a incerteza não pode ser mensurada devido à inexistência de informações que dêem conta dos fatos econômicos possíveis de ocorrer no futuro. Nesse sentido os agentes agem de acordo com suas expectativas de ganhos futuros havendo logicamente uma defasagem temporal entre o momento da decisão econômica e seus resultados. Entre outras palavras, uma decisão tomada de forma equivocada no presente pode

acarretar prejuízos no futuro que jamais serão revertidos devido à irreversibilidade do tempo (FERRAZ et al., 2013).

Considerando que as decisões de investimento são mais complexas e tomadas com base numa gama de opções de aplicação do capital observando-se sempre a rentabilidade esperada e o nível de liquidez, é preciso lembrar que de um lado estão os bens de investimento sendo ativos menos líquidos, porém mais rentáveis e do outro a moeda ativo de maior liquidez, mas sem rentabilidade. Logo, entre esses dois extremos existem outros ativos que geram rentabilidade crescente e de forma concomitante um nível de liquidez decrescente. O fato é que num ambiente de forte incerteza, reter moeda por investidores ou bancos pode ser motivo para existência de um racionamento de crédito (FERRAZ et al., 2013).

Portanto, a teoria pós- Keynesiana se distingue pelo fato de levar em conta não só o lado da oferta, mas também o da demanda de recursos no mercado regional de crédito. O volume de crédito é nesse sentido um resultado da interação entre oferta e demanda e esta interação é afetada por mudanças na preferência pela liquidez. Na verdade, a partir dessa abordagem o racionamento de crédito passa ser visto como uma situação multicausal envolvendo todos os setores na região e não como uma situação unicausal que se explica somente pelo comportamento discriminatório do sistema financeiro (CROCCO e JAYME Jr, 2006).

Assim, a partir do que já foi enunciado é possível perceber que tanto investidores quanto bancos podem ter uma maior preferência à liquidez. E nesse processo cabe ressaltar que pode ocorrer uma escassez de oferta do crédito utilizado para investimentos, ainda que os sistemas e estruturas financeiras sejam suficientemente desenvolvidos, pois os bancos privados podem negar-se a financiar projetos em razão do retorno incerto de seus rendimentos futuros. Na verdade, uma das justificativas para existência dos bancos públicos ou de desenvolvimento reside nesse fato (FERRAZ et al., 2013).

Aliás, dentre os projetos que inspiram maior incerteza, destacam-se:

A infraestrutura; a inovação tecnológica; o apoio às micros, pequenas e médias empresas (MPME); microcrédito; e projetos econômicos ambientalmente e socialmente responsáveis – como o desenvolvimento de fontes alternativas de energia e outras iniciativas da “economia verde, (...) a possibilidade de falta de crédito agrava-se em momentos de crises econômicas e as evidências mostram que o comportamento do sistema financeiro é pró-cíclico: em situações de crise, a oferta de crédito diminui mais do que se expande em fases de crescimento econômico” (FERRAZ et al., 2013, p.14).

Dito de outra forma, os projetos que são preteridos pelos bancos privados, em geral são mais complexos, demandam grande volume de recursos e seus retornos financeiros são menores que os chamados retornos sociais, daí o fato de inspirarem grande incerteza. Portanto, diante do estancamento do crédito privado, cabe ao setor público garantir o financiamento dos projetos de investimento que foram preteridos.

No âmbito regional, os agentes de forma lógica se relacionam com sua moeda de acordo com sua posição em termos regionais. Havendo como mencionado por Amado (2006 *apud* SORGATO e FERREIRA, 2011, p.6) uma “tendência de maior preferência pela liquidez na periferia em relação ao centro em função do ambiente de maior incerteza reforçada por arranjos institucionais menos desenvolvidos”.

Além disso, como já exposto, o processo de concentração bancária e consequente concentração creditícia acaba por reforçar a relação centro-periferia conforme indica à teoria pós-Keynesiana. Porém, é preciso ressaltar que no Brasil tal processo teve início no final da década de 1980, sendo impulsionado nos anos 90 quando foram criados os bancos múltiplos. Tais bancos mudaram as características do setor bancário brasileiro, postas desde a reforma de 1964, quando o mercado sofreu segmentação. Entretanto, o Plano Real e o alcance da estabilização monetária foram os maiores indutores dessa concentração, extinguindo-se a principal fonte de rentabilidade do sistema bancário, o chamado *floating* bancário. Com este fato bancos de menor porte que não haviam se preparado para um novo cenário macroeconômico acabaram fechando suas portas. As perdas do *floating* associadas às restrições existentes nas operações de crédito e taxas de juros reais elevadas resultaram em uma maior taxa de inadimplência, de modo que, a junção desses fatores também ocasionou a concentração do setor (FERREIRA e SORGATO, 2012).

Ainda segundo Almeida (2007) dois movimentos aconteceram simultaneamente e dividem o processo de concentração bancária brasileira: i) concentração geográfica das agências bancárias e; ii) forte movimento de fusões, aquisições e liquidações.

- Em primeira instância há o movimento que se relaciona às diretrizes propostas pelas autoridades monetárias. Sendo necessário trazer a tona que tais diretrizes sofreram fortes modificações, sobretudo nos anos 90. Ao iniciar a década de 1980, o BC já tinha entre seus objetivos a intenção de promover uma realocação das agências bancárias aumentando a capilaridade do sistema e assim o atendimento a municípios menos

assistidos. Seria então, o início de uma regionalização bancária. Nesse sentido, o BC fez adoção de várias medidas, a exemplo da inflexão no valor dos depósitos compulsórios de “agências situadas nas regiões da SUDAM, SUDENE e SUDECO e admitiu a redução de até 50% do capital mínimo regulamentar caso o banco comercial concentrasse no mínimo 90% das suas dependências em regiões que abrangessem no máximo três estados limítrofes, num dos quais este banco teria que estar sediado”. (CROCCO, 2006, p. 179).

- Outro movimento, diz respeito às Fusões, aquisições e incorporações que mediante a criação de certos programas se tornaram constantes. Exemplos de programas criados pelo governo federal são: “o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), criado em 1995 e 1996 respectivamente, além do Fundo Garantidor de Crédito (FGC) Em 2001 Financeiras Federais (PROEF), pelo qual o Tesouro Nacional assume parte das dívidas dos bancos controlados pelo Governo Federal.” (CROCCO, 2006, p. 192). Fato é que houve forte redução dos bancos de caráter público com destaque para os bancos estaduais, neste caso com o PROES, se bem que não só estes, mas também os bancos nacionais de caráter privado sofreram queda em suas participações no setor bancário nacional em virtude do aumento da participação dos bancos estrangeiros.

Entretanto, mesmo não nos aprofundando na discussão sobre os movimentos de concentração geográfica, fusões, aquisições e liquidações no sistema bancário, mas certos de que essa concentração foi influenciada pela aversão natural aos riscos e incertezas características das regiões mais carentes e periféricas, é preciso enfatizar que apesar de todas as políticas implementadas, o Nordeste ao longo de sua história foi prejudicado nesse processo. Não é sem causa que até os dias atuais a região ainda carece de investimentos e melhor acesso ao crédito para que possa continuar a desenvolver suas atividades produtivas. Eis a necessidade de que os bancos de desenvolvimento e não só estes, mas também as instituições públicas capazes de fomentar o

desenvolvimento regional forneçam recursos para tal fim, mesmo diante da elevada preferência por liquidez típica de regiões como o Nordeste.

Por isso, para Ferreira e Sorgato (2012) os bancos e instituições públicas de desenvolvimento deverão atuar evitando que seja aumentada e consolidada a desigualdade financeira e produtiva de regiões como o Nordeste em relação às regiões mais bem estruturadas. Embora, tanto bancos públicos quanto privados tenham elevada preferência por liquidez nas regiões periféricas, as suas estratégias de atuação são diferentes. Se por um lado, os bancos públicos objetivam o preenchimento dos espaços deixados pelo setor privado (ao preterir determinados projetos), fortalecendo seu leque de atuação nas regiões menos desenvolvidas. Por outro, os bancos privados tem como objetivo a maximização de lucros, de forma que, uma maior taxa de juros nacional ajuda para a concentração de seus ativos em portfólios que fazem diminuir o financiamento às pessoas físicas e/ou jurídicas.

Nesse sentido Romero e Jayme (2013, p.270) ponderam que:

Na Região Nordeste (...) sendo a economia pouco dinâmica, o setor financeiro pouco desenvolvido e a preferência pela liquidez elevada, o otimismo dos agentes é baixo, e o risco é elevado. Os bancos públicos federais são os maiores responsáveis pelo crédito. Os bancos privados nacionais representam o segundo grupo que mais fornece crédito, enquanto a participação dos bancos internacionais é bastante reduzida, ainda que crescente.

Nessa direção, é preciso deixar claro que em momentos de crise cíclica a confiança sobre os rumos da economia é abalada e naturalmente há uma maior preferência à liquidez. Assim, o crédito se torna mais caro, escasso e concentrado justamente no momento em que se torna mais necessário para o refinanciamento e apoio financeiro. Ocorre que tal situação aprofunda o momento de crise e instabilidade, dificultando a realização de projetos de investimento. Por isso, os bancos públicos devem assumir nessas situações uma função que vai de encontro ao momento de crise ao dispensar recursos para realização de tais projetos, já que os bancos privados estão a estancar o crédito (FERRAZ et al., 2013).

Assim, retomando a questão das desigualdades regionais e da necessidade de desconcentração e facilitação de acesso ao crédito para que regiões periféricas possam desenvolver suas cadeias produtivas e, portanto suas economias, é preciso destacar que desde 1950 políticas regionais voltadas para esse desenvolvimento começaram a ser implementadas. No caso do Nordeste, foi justamente diante da percepção de que a

região pouco havia avançado em sua estrutura socioeconômica que o governo federal adotou mecanismos de compensação econômica e financeira dando início à fundação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), agente financeiro responsável pela execução de políticas regionais, e posteriormente em 1959 à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que se tornou a instituição mais importante no que se refere ao planejamento e à coordenação de políticas de desenvolvimento. (SOUSA et al., 2012).

A respeito da criação do BNB podemos dizer que:

A Lei Federal 1.649 de 1952 criou a empresa federal de economia mista, o BNB, com a função de atuar como uma agência financeira de fomento, atuando em todos os Estados do Nordeste e em parte dos municípios integrantes do Polígono das Secas nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Dentre as atribuições, o BND visava a prestação de assistência mediante empréstimo a empreendimentos para a produção no Polígono (...). Posteriormente, outras atribuições do BNB consistiam de empréstimos aos municípios para a construção de obras de infraestrutura e, com base na Constituição de 1988, se incluiu a função de administrar os Fundos de Investimento do Nordeste, FINOR, Constitucional de Financiamento do Nordeste, FNE e de Desenvolvimento do Nordeste, FDNE. O FINOR veio mais tarde a ser extinto e em seu lugar criou-se o FDNE, que ainda não tem tido a efetividade esperada (SOUSA et al., 2012, p. 602).

Ressaltando as atribuições do BNB queremos destacar a sua responsabilidade como agente administrador do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). O FNE é na verdade é um fundo de poupança compulsória voltado para indução do desenvolvimento no Nordeste e em toda a sua área de atuação. Seus recursos são repassados ao banco gestor pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e representam passivos estáveis sem que haja previsão legal para o Tesouro retomar os recursos alocados para outras finalidades podendo ser destinados para aplicações, sobretudo que fortaleçam pequenos e médios empreendedores, mas podendo ser aplicados também em operações de longo prazo e maturação (CINTRA, 2008).

Não só o FNE, mas os três Fundos Constitucionais criados em 1988, tinham o intuito de fomentar um repasse estável de recursos para serem direcionados ao desenvolvimento regional, sobretudo, das regiões economicamente atrasadas em que atuariam, a saber, o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste do país. De maneira que ainda no final dos anos 80, a criação dos mesmos marcou um retorno às inquietações com a questão regional na tentativa de diminuir as diferenças entre a periferia e os centros dinâmicos. Diferenças que como se sabe foram aumentadas pela crise e enfraquecimento do Estado, e agravadas pela política neoliberal adotada a partir dos anos 90.

Segundo Macêdo e Matos (2008) apesar dos Fundos não serem suficientes para mudar as estruturas produtivas regionais, os mesmos tem importante contribuição no processo de desenvolvimento e geração de externalidades positivas em áreas atrasadas e por demais prejudicadas com a nova orientação ditada pelo mercado. Para eles, embora existam focos de políticas desenvolvimentistas, a falta de políticas regionais coordenadas pelo governo federal e a falta de atuação de um ente regulador eficaz, continuam dificultando o desenvolvimento de regiões como o Nordeste.

Dito de outra forma, para estes autores a questão regional passa pelo intento de criar novos estímulos para que os grandes fluxos de capitais e investimentos possam migrar para áreas que por si só e mesmo com incentivos não são consideradas atrativas a iniciativa privada. É nessa trajetória que mesmo sendo insuficientes para resolver a questão regional, os fundos movimentam um volume de recursos que não podem ser desconsiderados, já que contribuem para melhorar o acesso ao crédito, incluindo áreas antes marginalizadas.

Cardozo (2010) ressalta que apesar de terem sido criados na Constituição de 1988, somente a partir de 1992 houve um aumento significativo dos repasses financeiros, distribuídos entre os três Fundos. O Fundo Constitucional de Financiamento para a região Norte (FNO), para região Nordeste (FNE) e para a região Centro- Oeste (FCO), sendo repassados aos mesmos 3% do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), com o objetivo de fortalecer os setores produtivos destas regiões.

É preciso reconhecer que o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, assim como os demais, tem sido um instrumento importante para alavancar e desenvolver atividades produtivas, sobretudo, aproveitando as características específicas da região. De maneira que diante desse reconhecimento o nosso principal objetivo no próximo capítulo é avaliar a atuação e importância dos investimentos do FNE no desenvolvimento da região Nordeste, sem deixar de mencionar também a importância dos demais fundos para as suas respectivas regiões de atuação.

CAPÍTULO II

O FNE SUA ATUAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

É notório que a forma como aconteceu a integração econômica entre as diversas regiões brasileiras e o centro da dinâmica industrial fez com que se tornassem mais evidentes os desequilíbrios inter-regionais. Entretanto, mesmo diante de uma maior concentração das atividades produtivas no centro dinâmico, as outras regiões foram alcançadas pelo espraiamento de suas atividades, de maneira que não ficaram estagnadas, pelo menos no período que compreende desde os anos 30 até os anos 70, quando se apresentaram altas de crescimento. Por outro lado, com a criação do Plano de Metas (1956-1961) e seus investimentos, há um crescimento mais acelerado da cidade de São Paulo (centro dinâmico) ocorrendo uma maior concentração de atividades em seu território, sobretudo, em torno da chamada indústria pesada (MATOS e MACÊDO, 2008).

A partir dessas circunstâncias, cresce a necessidade de uma melhor articulação entre as demais regiões e esse estado que se consolida como polo dinâmico. Segundo Galvão e Vasconcelos (1999, p. 8), As regiões periféricas não tiveram grandes opções produtivas, pelo contrário caminharam no sentido de obter um papel complementar ao da economia polo, com poucas chances de multiplicação dos seus compartimentos produtivos. Dito de outra forma, elas passaram a depender do aproveitamento ou não das oportunidades recebidas da economia paulista.

De maneira que o resultado de tal processo redundou em maiores exigências no sentido de que fossem colocadas em execução políticas públicas capazes de minorar o excesso dessa concentração e logicamente diminuir as desigualdades entre São Paulo e as regiões menos dinâmicas. Assim, por meio do aparato institucional e com base em planos e incentivos ao desenvolvimento regional, a partir dos anos 60 regiões consideradas como de periferia conseguiram integrar-se ao processo produtivo.

A respeito disso, Matos e Macêdo (2008, p.3) ressaltam:

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...) geridos por bancos de desenvolvimento federais e estaduais (BNB, BANDES, BDMG...).

O fato é que a economia brasileira como um todo sempre foi afetada por políticas e modelos econômicos vigentes em diferentes épocas. Os impactos dessas políticas econômicas se encarregaram de trazer novas alterações, gerando crescimento dos setores da economia e mudanças nas variáveis econômicas. Mudanças estruturais que aconteceram nas relações de trabalho e na própria configuração da economia, em especial no âmbito regional. Essas mudanças contaram com o apoio de recursos federais das mais diversas ordens que sendo utilizados corroboraram para que houvesse uma diminuição das desigualdades regionais e uma melhoria nas bases produtivas das regiões mais pobres. O que por sua vez, possibilitou um aumento da participação dessas regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) na composição do PIB nacional, conforme se observa na Tabela 2.1.

TABELA 2.1
Brasil: Grandes Regiões- Distribuição do PIB (em %) – 1970-2010

REGIOES	1970	1985	1990	1995	2000	2005	2010
NORDESTE	11,7	14,1	12,8	12,0	12,4	13,1	13,5
SUDESTE	65,5	60,1	58,8	59,1	58,3	56,5	55,4
SUL	16,7	17,0	18,2	16,2	16,5	16,6	16,5
C. OESTE	3,8	4,8	5,1	8,4	8,4	8,9	9,3
NORTE	2,2	3,8	4,9	4,2	4,4	5,0	5,3
BRASIL	100						

Fonte: IPEADATA, para 1970, 1985,1990. IBGE/Contas Regionais: 1995, 2000, 2005 e 2010. Elaboração própria.

Porém, por conta da crise do Estado e mediante a inflexão das políticas regionais, enfrenta-se o esvaziamento paulatino dos recursos que até então davam ao governo a capacidade de financiar o desenvolvimento regional e continuar como ator principal nesse processo. Dito de outra forma arrefeceu-se o poder central de programar e impulsionar políticas de desenvolvimento, visto que a visão de exaltação às leis de mercado contribuiu para que o Estado perdesse gradativamente o comando do planejamento e da coordenação das políticas necessárias ao desenvolvimento regional, em especial no caso do Nordeste.

Maia Gomes (1991 *apud* ARAÚJO, 2000 p.4) relembra:

No global, nas décadas dos 60, 70 e 80, o Nordeste foi a região que apresentou a mais elevada taxa média de crescimento do PIB, no País. De 1960 a 1988, a economia nordestina suplantou a taxa de crescimento média do País em cerca de 10%; e entre 1965 e 1985, o PIB gerado no Nordeste cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5% ao ano). Já nos anos 80, quando a produção nacional apresentou

desempenho ainda mais modesto, a produção nordestina, embora tendo declinado menos que a de outras regiões (especialmente se comparadas suas atividades industriais às do Sudeste), não destoou do padrão nacional.

Assim, como fruto desse momento de crise e da pressão exercida por certas representações inquietas com a falta de políticas direcionadas a promoção do desenvolvimento regionalizado, ainda no final da década de 80 surgiram os Fundos Constitucionais de Financiamento. Estes foram criados com objetivo de promover o aumento da produtividade, criar empregos, elevar as receitas e tornar mais equitativa a distribuição de renda. Isso incorporando recursos que teriam a sua aplicação voltada para o financiamento de setores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No presente capítulo trataremos de forma breve a criação desses Fundos Constitucionais de Financiamento. Porém, sabendo, como já exposto no capítulo I, que o nosso objetivo central é fazer uma análise específica a respeito do papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste na redução das desigualdades regionais. De maneira que nos cabe tratar de forma particular e mais adensada a criação do FNE, seus objetivos, gestão e condições de crédito, bem como a sua evolução, distribuição setorial e espacial dentro de uma série histórica que compreende desde os primeiros anos da sua criação e regulamentação até os anos mais recentes.

2.1 Os Fundos Constitucionais de Financiamento: objetivos, diretrizes, recursos e administração.

Os Fundos Constitucionais foram criados com o objetivo de cooperar com o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais atrasadas, a exemplo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os mesmos têm seus recursos ofertados via instituições financeiras federais, mediante a execução de programas diretamente atrelados ao desenvolvimento produtivo das regiões e em conformidade com os planos de desenvolvimento regional.

Os fundos foram constituídos, dentre outras coisas, como resultado da pressão exercida pelos agricultores rurais de menor capacidade financeira e por certas representações regionais inquietas diante da ausência de um plano nacional que viabilizasse o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Nessa direção, Barbosa (2005) reitera que a elaboração dos mesmos viria a contribuir de forma direta para o fortalecimento das atividades produtivas nessas regiões, que são carentes de aporte de crédito, e por suas dificuldades viram-se alijadas do processo de captação de

recursos. Processo esse que segundo a teoria monetária pós-Keynesiana, é de suma importância para o desenvolvimento de regiões periféricas.

Ressaltamos que dentre as três regiões citadas, o Centro-Oeste foi a que mais captou recursos, sobretudo, crédito agrícola, mas tal captação foi feita por agricultores de grande porte que se integram ao agribusiness e não por agricultores de menor porte. Estes foram excluídos do processo, e essa exclusão veio a justificar a inserção da região como beneficiária dos Fundos Constitucionais, justamente para minorar as dificuldades enfrentadas pelos agentes de menor porte (QUIANTE, 2010).

Criados através da Constituição Federal de 1988 (artigos 159 e 161), e instituídos ou regulamentados em 27 de setembro de 1989, são três os Fundos Constitucionais de Financiamento: O da região Norte (FNO), recebendo 0.6 % dos recursos e com administração do banco da Amazônia, o da região Nordeste (FNE), recebendo 1,8% dos recursos e com administração do Banco do Nordeste e o Fundo de Financiamento da região Centro-Oeste (FCO), recebendo 0,6% dos recursos e tendo como administrador o Banco do Brasil (CARDOZO, 2010). Nesse sentido, o quadro I elenca as atribuições dos agentes financeiros responsáveis pela gerência dos Fundos Constitucionais.

Quadro I – Atribuições dos Agentes Financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia)

Aplicar os recursos e implementar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos Conselhos Deliberativos;
Definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, dentre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos de cada Fundo;
Enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir os créditos;
Formalizar contratos de repasses de recursos com outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;
Prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional, que as submeterá aos Conselhos Deliberativos;
Exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos e à recuperação dos créditos.

Fonte: SIG/ MI elaborado com base no obtido em www.integracao.gov.br

Os recursos gerenciados por essas instituições não sofrem contenção estando a salvo das restrições de controle monetário próprias do conjunturalismo. Embora administrado por esses gestores não fazem parte de seus haveres, sendo exigido um

balancete à parte, de modo que as instituições responsáveis recebem única e exclusivamente por efetuarem a gestão dos mesmos. Conjuntamente o capital dos Fundos tem como prioridade atender micro e pequenas empresas, além de produtores rurais. Essa priorização tem como objetivo promover a integração desses agentes e diminuir as desigualdades regionais (QUIANTE, 2010).

Ressaltamos que todos Fundos têm por finalidade específica financiar atividades de cunho produtivo, sobretudo, no semiárido. De modo que metade dos recursos devem ter essa destinação de acordo com o artigo 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. Tudo deve ocorrer em consonância com os planos regionais de desenvolvimento, que por sua vez, devem seguir diretrizes ao formular os devidos programas de financiamento. Diretrizes que juntamente com as fontes recursais estão expostas nos quadros II e III a seguir:

Quadro II – Diretrizes a serem observadas, por cada fundo, na formulação de seus programas de financiamentos.

Concessão de financiamento exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas;
Ação integrada com instituições federais sediadas na região;
Tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e médios produtores rurais, além das pequenas e microempresas, o uso intensivo de matérias primas e mão de obra locais e a produção de alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, pertencentes aos citados produtores, sua associações e cooperativas;
Adoção de prazos e carências, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos; Conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes;
Orçamento anual das aplicações dos recursos.
Uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, com limitação das responsabilidades de crédito por cliente ou grupo econômico, de forma a atender a um universo maior de beneficiários e assegurar racionalidade, eficiência, eficácia e retorno das aplicações;
Apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda;
Proibição de aplicação de recursos a fundo perdidos;

Fonte: MI: Secretaria da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Fundos Constitucionais de Financiamentos Legislação FCO.FNE.FNO, 2004 *in* Barbosa (2005)

comQuadro III – Fontes Recursais

Três por cento (3%) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues a União, na forma do art 159, inciso I, alínea c da CF.
Os retornos e resultados de suas aplicações;
O resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;
Contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei;

Fonte: MI: Secretaria da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Fundos Constitucionais de Financiamentos Legislação FCO, FNE, FNO, 2004 *in* Barbosa (2005)

Matos e Macêdo (2008, p.5) reiteram que a origem dos recursos dos três Fundos está em cerca de 3% do Imposto de renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo transferidos pela Secretaria do Tesouro nacional (STN), embora, existam outras fontes de recursos tais como: o reembolso de créditos, a remuneração de aplicações financeiras e o retorno ao fundo dos valores relativos aos riscos assumidos pelos bancos. Reiteram ainda que os agentes administradores podem repassar recursos a outras instituições bancárias, desde que tenham funcionamento autorizado pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Ainda de acordo com estes autores, com a legislação que está em vigor a responsabilidade no tocante às diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos, cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI). Cabe a este também a orientação para que os agentes administradores façam o correto direcionamento desses recursos. Em termos operacionais o MI, juntamente com os bancos administradores, com representantes dos governos estaduais, empresários e trabalhadores de cada região, participam anualmente de uma reunião para discutir as diretrizes e prioridades para direcionamento dos recursos. Após esse processo os bancos apresentam propostas ao Ministério e as mesmas são aprovadas pelos respectivos Conselhos Deliberativos da SUDAM e SUDENE, ficando também a cargo do Ministério da Integração Nacional a responsabilidade pelo controle, auditoria, supervisão e avaliação de desempenho dos três Fundos (MATOS e MACÊDO, 2008). Conforme atribuições elencadas e observadas no Quadro IV.

Quadro IV - Atribuições administrativas do Ministério da Integração Nacional e dos respectivos Conselhos Deliberativos

Estabelecer diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea “c”, inciso I, do art. 159 da Constituição Federal;
Estabelecer normas para operacionalização dos programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento;
Supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos e avaliar o desempenho dos Fundos Constitucionais de Financiamento.
*Aprovar os programas de financiamento, à vista de proposta elaborada pelos Bancos administradores, tendo por base as diretrizes traçadas pelo Ministério da Integração Nacional;
*Indicar providências para compatibilização das respectivas aplicações com as ações das demais instituições de desenvolvimento regional;
*Avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes aprovadas.

Fonte: SIG Ministério da Integração, obtido em www.integracao.gov.br

*Atribuições dada aos respectivos Conselhos Deliberativos.

Outras questões a serem levantadas dizem respeito a legislação dos Fundos, às condições de pagamento, bem como as remunerações dos próprios Fundos e dos agentes administradores, neste caso os bancos responsáveis pela aplicação dos recursos. Nesse sentido, na próxima seção nos propomos a fazer uma breve análise em função das mudanças na legislação referente aos aspectos mencionados e também no tocante as modificações em torno da classificação dos beneficiários dos Fundos Constitucionais de Financiamento, especialmente a partir do ano 2000.

2.1.1 Legislação dos Fundos Constitucionais

Embora não tenhamos o intuito de mencionar e detalhar todas as leis que de fato surgiram para regular os Fundos Constitucionais, expomos no Quadro V a sequência das principais mudanças que se operaram no âmbito da legislação e no tocante a forma como ocorre o pagamento efetuado pelos tomadores de empréstimos quando da contratação junto aos agentes administradores.

Quadro V – Legislação, condições de pagamento e remuneração.

<p>Constituição Federal Artigo 159, inciso I, alínea "c" e - artigo 161</p>	<p>Determina que a União entregará, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.</p>
<p>Lei 7.827 de 27/09/1989</p>	<p>Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal, institui os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Fixa as taxas de pagamentos por parte dos tomadores no percentual juros + Del credere de no máximo 8% a.a.</p>
<p>Lei 9.126 de 10/11/1995</p>	<p>Dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento o, alterando dispositivos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Fixa as taxas de pagamentos por parte dos tomadores no percentual igual à TJLP + Del credere de até 6% a.a.</p>
<p>MP 1.846-10 de 29/06/1999</p>	<p>Dentre outras mudanças fixa as taxas de pagamentos por parte dos tomadores no percentual igual ao (Juros + Del Credere) + IGPDI, onde os juros = Del credere são fixados em 8% a.a, sendo o Del credere igual a 3% a.a.</p>
<p>Medida Provisória nº 2.035, de 23/11./000</p>	<p>Eliminação dos encargos variáveis então vigentes (IGP-DI + taxa efetiva de juros de 8% ao ano, com rebates sobre a taxa efetiva de juros), para taxas de juros fixas, variando de 9% a 16% ao ano para todas as operações, de acordo com o porte de tomadores.</p>
<p>Lei nº 10.177, de 12/01/2001.</p>	<p>Redução das taxas de juros passando para intervalos de 6% a 10,75% ao ano nas operações rurais e de 8,75% a 14% ao ano nas operações industriais, agroindustriais, de infraestrutura, de turismo e comerciais e de serviços. Os financiamentos à Agricultura Familiar, a partir da desta lei, seguem as regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, com taxas variando de 0,5% a 5,5% ao ano, sendo, a grande maioria dos empréstimos, contratada com juros que variam de 0,5% a 1,5% ao ano. A taxa de pagamento do tomador corresponde a Juros + Del credere,(taxa fixa) variando de acordo com o porte do tomador e o tipo de operação, Del credere = 3% a.a. Sendo reduzido em percentual idêntico ao fundo de aval.</p>

Continuação do Quadro V

Medida Provisória 2.196-3 de 24/08/2001	Taxas fixas de pagamento do tomador = (juros + Del credere), onde Del credere tem limite fixado em 6% aa Sendo reduzido em percentual idêntico ao fundo de aval.
Lei nº 10.177, de 12.01.2001.	Redução das taxas de juros passando para intervalos de 6% a 10,75% ao ano nas operações rurais e de 8,75% a 14% ao ano nas operações industriais, agroindustriais, de infraestrutura, de turismo e comerciais e de serviços. Os financiamentos à Agricultura Familiar, a partir da desta lei, seguem as regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, com taxas variando de 0,5% a 5,5% ao ano, sendo, a grande maioria dos empréstimos, contratada com juros que variam de 0,5% a 1,5% ao ano. A taxa de pagamento do tomador corresponde a Juros + Del credere,(taxa fixa) variando de acordo com o porte do tomador e o tipo de operação, Del credere = 3% a.a.
Decreto nº 5.951, de 31.10.2006	Estabeleceu que a partir de 01.01.2007, os encargos financeiros dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento passaram a ser de 5,0% a 9,0% ao ano para operações rurais e de 7,25% a 11,50% ao ano para as demais operações.
Decreto nº 6.367, de 30.01.2008	Reduziu, a partir de 01.01.2008, as taxas de juros de 5,00% a 8,50% ao ano para operações rurais e de 6,75% a 10,00% ao ano para as demais operações
Lei nº 11.775, de 17.09.2008	Altera a Lei 10.177, de 2001, estabelecendo encargos de 4% ao ano para as operações florestais destinadas à regularização e recuperação de áreas de reserva legal e de preservação permanente degradadas.
Decreto nº 5.951 de 31/10/2008	Estabelece a continuidade de taxas fixas, porém diferenciadas pelo porte do tomador e tipo de operação variando de 5% a 10% a.a.

Fonte: Barbosa (2005), Quiante (2010).

Dentre as mudanças que merecem destaque está a MP 1.846-10, de 29/06/1999 que dispõe sobre a remuneração dos bancos deixando claro que a mesma em risco compartilhado se daria a partir do somatório do Del credere e de 20% das transferências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Anteriormente a remuneração estava fixada em 2% do Patrimônio Líquido do Fundo, ainda que os empréstimos não fossem efetivados, o que provocou uma retenção de recursos, já que era mais vantajoso não correr riscos operacionais e financeiros e sim garantir uma boa remuneração. Além

disso, a partir de 2001 ficou estabelecido que os bancos poderiam conceder empréstimos utilizando parte dos recursos dos Fundos, de maneira que mesmo arcando com os riscos poderiam ter ganhos maiores incorporando tais recursos à seus balancetes anuais (Fonte: www.integracao.gov.br).

Dessa forma nas operações em que incorre o chamado risco integral ou exclusivo dos bancos não lhes seria paga nenhuma taxa de remuneração. Para os Fundos apenas operações efetuadas até 30.11.1998 são consideradas de risco integral, as demais, sobretudo as relacionadas ao PRONAF e efetivadas até 01.12.1998 são de risco compartilhado com o del credere de 3% ao ano. Já as realizadas a partir de 28.06.2001 são de risco integral do Banco com o del credere de 6% ao ano. Quanto aos encargos financeiros entre 1990 e 1999, os mesmos tiveram como base indexadores variáveis (BTNF, TRD, TR, TJLP e IGP-DI), que foram acrescidos de encargos adicionais demonstrados na Tabela 2.2 (Fonte: www.integracao.gov.br).

TABELA 2.2
ENCARGOS FINANCEIROS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS 1990-1999

	ENCARGOS BÁSICOS	ENCARGOS ADICIONAIS	MECANISMOS COMPENSATÓRIOS	LEGISLAÇÃO
1990	BTNF	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	LEI Nº 7.827, DE 27.09.1989
1991	BTNF/TRD	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1992	TRD	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1993	TRD/TR	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1994	TR	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1995	TR	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	LEI Nº 9.126, DE 10.11. 1995
	TJLP	DEL CREDERE - 6,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1996	TJLP	DEL CREDERE - 6,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1997	TJLP	DEL CREDERE- 6,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	-
1998	TJLP	DEL CREDERE - 6,0% AO ANO	REBATE SOBRE ENCARGOS TOTAIS	MP Nº 1.727, DE 06.11.1998
	IGP-DI	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE JUROS	
1999	IGP-DI	8,0% AO ANO	REBATE SOBRE JUROS	

Fonte: Dados disponíveis em www.integracao.com.br

Já a partir da MP nº 2.035, de 23.11.2000, as taxas baseadas em encargos variáveis foram eliminadas e estabelecidas taxas prefixadas (Tabela 2.3) que só teriam a sua variação atrelada às condições e porte do tomador.

TABELA 2.3

**ENCARGOS FINANCEIROS DOS FUNDOS E A CRIAÇÃO DO BÔNUS DE ADIMPLÊNCIA
2000- 2008**

ANO	ENCARGOS INTEGRAIS (*)	LEGISLAÇÃO	MECANISMOS COMPENSATÓRIOS	TJLP
2000	9,0 A 16,0% AO ANO	MP Nº 2.035/2000	A PARTIR DO ANO DE 2001: BÔNUS DE ADIMPLÊNCIA DE 25% NO SEMIÁRIDO NORDESTINO E DE 15% NAS DEMAIS REGIÕES SOBRE AS TAXAS DE JUROS, DESDE QUE A PARCELA DA DÍVIDA SEJA PAGA ATÉ O SEU VENCIMENTO.	10,75%
2001	6,0 A 14,0% AO ANO	LEI Nº 10.177, DE 12.01.2001		9,5%
2002	6,0 A 14,0% AO ANO	LEI Nº 10.177, DE 12.01.2001		10,0%
2003	6,0 A 14,0% AO ANO	LEI Nº 10.177, DE 12.01.2001		11,5%
2004	6,0 A 14,0% AO ANO	LEI Nº 10.177, DE 12.01.2001		9,75%
2005	6,0 A 14,0% AO ANO	LEI Nº 10.177, DE 12.01.2001		9,75%
2006	6,0 A 14,0% AO ANO	LEI Nº 10.177, DE 12.01.2001		8,0%
2007	5,0 A 11,5% AO ANO	DECRETO Nº 5.951, DE 31.10.2006	6,5%	
2008	5,0 A 10,0% AO ANO	DECRETO Nº 6.367, DE 30.01.2008	6,25%	

Fonte: Dados disponíveis em www.integração.com.br

Da Tabela acima, é preciso mencionar que as condições e taxas estão sujeitas a alterações sem prévio aviso, que agroindústrias de associações e cooperativas de produtores rurais e empresas de apoio à exportação possuem outros critérios para classificação de porte, que a apuração da renda agropecuária bruta anual reúne critérios específicos e que sobre os juros incidirão bônus de adimplência de 25% para empreendimentos localizados no semiárido e de 15% para as demais localidades. “Ainda em relação aos prazos de pagamento, os mesmo variam até 12 (doze) anos, com até 04 (quatro) anos de carência, dependendo da atividade econômica. Nos projetos de reflorestamento, geração de energia alternativa, reconversão energética com ganhos ambientais e nos do Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente (FNE Verde), o prazo total poderá ser de até 20 anos, já incluída a carência de até 8 anos.” (Fonte: <https://www.bnb.gov.br/>).

Além disso, é perceptível que o custo da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) utilizada por instituições como o BNDES é maior que o custo do FNE operado pelo BNB. No caso do BNDES, além da TJLP são cobrados juros entre 1 e 3% a.a. e custos da instituição financeira repassadora, sendo observado o público-alvo e o tipo de financiamento, já o prazo é fixado observando a capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa ou do grupo econômico (Fonte: <https://www.bnb.gov.br/>).

Porém, a despeito disso e voltando-se para o FNE, é salutar destacar a Lei 10.777 de 12.01.2001 através da qual houve uma sensível redução das taxas de juros cobradas nas operações. A lei trouxe a combinação de taxas prefixadas e de redução das taxas de juros o que acabou dando aos tomadores uma maior precisão em relação às suas obrigações e facilitando o planejamento e a execução dos negócios diante da simetria de informação. A partir desse momento os demais decretos, a exemplo do Decreto nº 5.951, de 31.10.2006 e Decreto nº 6.367, de 30.01.2008 passam a indicar uma queda paulatina nos encargos e taxas de juros cobradas em todos os financiamentos concedidos com os Fundos Constitucionais, tendo como caso especial definido na Lei 10.777 os financiamentos voltados para agricultura familiar (Fonte: www.integracao.gov.br).

As taxas para este tipo de financiamento variam de 0,5 a 5,5% ao ano, observando as regras criadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), sendo que na verdade a maior quantidade destes financiamentos acabam sendo contratados com taxas que variam de 0,5 a 1,5%. Por fim, a Lei nº 11.775, de 17.09.2008 estabeleceu encargos menores, na ordem de 4% para os financiamentos voltados para operações de regularização e reestruturação de áreas florestais legais. É necessário ressaltar também que foram concedidos incentivos aos chamados empreendedores, incentivos que continuam vigorando, a exemplo do bônus de adimplência de 25% no tocante aos encargos financeiros prioritariamente concedidos as contratações direcionadas a região Semiárida do Nordeste e de 15% para as demais regiões, levando-se em consideração a precisão na data do pagamento da parcela referente a dívida contraída (Fonte: www.integracao.gov.br).

2.2. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: Evolução, distribuição setorial e espacial.

Assim como os demais, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) tem sua origem na Constituição Federal de 1988 (Art. 159, inciso I, alínea “c”), que determinou a entrega, pela União, de 3,0% (três por cento) da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ao regulamentar o referido artigo da Constituição Federal, a Lei nº 7.827/1989, criou os Fundos, destinando ao FNE 1,8%

(um por cento e oito décimos) dos recursos destinados aos três. Os recursos estão sob a administração do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

O Fundo é um instrumento de política pública visando democratizar a destinação de investimentos que estejam voltados para promoção do desenvolvimento e que uma vez utilizados sejam capazes de diminuir as diferenças existentes dentro e fora dos limites da região Nordeste, quando da sua integração produtiva com as demais regiões. Para o BNB, que é considerado como instituição de caráter regional, os volumes repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que são incorporados ao Fundo representam o meio mais importante de concessão de recursos de longo prazo sob a sua gerência (Fonte: www.integracao.gov.br).

Em termos de abrangência e na forma da legislação em vigor, para efeito de aplicação de recursos, a região Nordeste é a área territorial composta pelos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, além de municípios dos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais incluídos na área de atuação da SUDENE. De maneira que o FNE tem alcançado cerca de 1.990 municípios incluindo toda a região Nordeste e também o Norte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais. Sendo que 50% dos recursos que lhes são destinados, devem ser direcionados às regiões semiáridas no objetivo de desconcentrar as atividades produtivas e fazer jus ao fato de que estas regiões representam mais de 60% do território nordestino, com cerca de 40% de sua população. (Fonte: www.integracao.gov.br).

Ressaltamos que nesse sentido as atividades econômicas a serem estimuladas devem levar em consideração, a deterioração do bioma Caatinga, no qual se encontram baixos níveis de renda, escolaridade, saneamento, altos índices de mortalidade infantil, dentre outros problemas, além de um intenso grau de degradação ambiental, por conta do processo de desmatamento resultante da utilização de técnicas inapropriadas no preparo da terra. O bioma também sofre dificuldades em razão da aridez da terra e da falta de equilíbrio no que diz respeito às precipitações pluviométricas. Por isso, por meio dos recursos do FNE busca-se melhorar as condições socioeconômicas deste bioma que compreende a região semiárida. (Fonte: www.integracao.gov.br).

2.2.1 – Classificações do FNE

As diretrizes básicas que orientam a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) encontram-se no Art. 3º da Lei nº 7.827/1989 e foram alocadas no quadro II. Complementarmente, cabe ao Ministério da

Integração Nacional, na forma do Art. 14-A da referida Lei, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 125/2007, definir as diretrizes e orientações gerais para a operacionalização do FNE, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) proposta pelo MI em 2003 e instituída em 22/02/2007 através do Decreto 6.047 com o objetivo de destinar os recursos para as regiões de renda menor. Nesse sentido, e adotando uma abordagem que em função da complexidade das desigualdades regionais é vista a partir de múltiplas escalas, a PNDR veio reafirmar a necessidade estratégica de uma Política Nacional, já que soluções locais implementadas de forma isolada tendem a ampliar as desigualdades inter e intra-regionais do País. Assim, através da PNDR e na intenção de provocar uma reversão na trajetória das disparidades regionais fazendo uso das potencialidades endógenas e da diversificação da base regional brasileira, resolveu-se adotar uma tipologia regional, classificando-se as regiões como sendo de baixa renda, renda estagnada, renda dinâmica e alta renda e segundo seus limites de financiamento (Tabela 2.4).

Tabela 2.4
Tipologias da PNDR e Limites de Financiamento

Porte	Baixa Renda	Estagnada	Dinâmica	Alta Renda
Pequeno	100	100	100	100
Médio	95	90	90	85
Grande	90	80	80	70

Fonte: MI, obtido em www.integracao.gov.br.

Dessa forma, as políticas e também os recursos e limites de financiamento seriam mais bem distribuídos. Cabendo ao CONDEL/SUDENE estabelecer as prioridades para a aplicação dos recursos do FNE, em consonância com o respectivo Plano Regional de Desenvolvimento. No caso da Região Nordeste entre as sub-regiões classificadas pela PNDR estão: o Semiárido, as Mesorregiões Diferenciadas do Ministério da Integração Nacional e as Regiões Integradas de Desenvolvimento RIDE's. Assim, de acordo com as regras de classificação as áreas de menor renda e de baixo dinamismo seriam as mais beneficiadas nos limites de financiamento (Fonte: www.integracao.gov.br). São beneficiários dos recursos do FNE os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, comercial e de serviços. Os recursos do FNE podem financiar empreendimentos de infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas

públicas não-dependentes de transferências financeiras do Poder Público, desde que sejam considerados prioritários para a economia regional, através de decisão tomada pelo Conselho Deliberativo da SUDENE. Taxas diferenciadas são estabelecidas quando um empreendedor solicita créditos. São diversas as faixas de cobrança de juros e estas dependem do porte do tomador e do tipo de operação, conforme estabelece o Decreto nº 5.951 de 31/10/2008. No entanto, a preferência é dada a mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas como dispõe o Quadro VI.

Quadro VI – Taxas cobradas de acordo com a classificação por porte de tomadores

<u>I – Operações Rurais</u>	
a)	mini produtores, cooperativas e associações: 5% ao ano.
b)	pequenos produtores, suas cooperativas e associações: 6,75 ao ano.
c)	médios produtores, suas cooperativas e associações: 7,25% ao ano.
d)	grandes produtores, suas cooperativas e associações: 8,5% ao ano.
<u>II- Operações industriais, agro-industriais e de turismo</u>	
a)	microempresa: 6,75 ao ano.
b)	empresa de pequeno porte: 8,25% ao ano.
c)	empresa de médio porte: 9,5% ao ano.
d)	empresa de grande porte: 10% ao ano.
<u>III- Operações comerciais e de serviços</u>	
a)	microempresa: 6,75 ao ano.
b)	empresa de pequeno porte: 8,25% ao ano.
c)	empresa de médio porte: 9,5% ao ano.
d)	empresa de grande porte: 10% ao ano.

Fonte: MI, obtido em <http://www.integracao.gov.br>.

Assim, para que sejam inseridos nos programas e passem a obter financiamento, os beneficiários são selecionados tendo como fundamento a receita operacional bruta ou a renda agropecuária bruta obtida anualmente. Conforme disposto nas Tabelas a seguir:

1. Setor rural

TABELA 2.5
FNE – Rural

Porte	RENDA AGROPECUÁRIA BRUTA ANUAL (R\$ 1,00)				
	1995	1996 a 2003	2004 a 2006	2007 a 2008	2009 a 2010
Micro	Até 18.000	Até 40.000	Até 80.000	Até 110.000,00	Até 150.000,00
Pequena	Acima de 18.000 até 40.000	Acima de 40.000 até 80.000	Acima de 80.000 até 160.000	Acima de 110.000 até 220.000,00	Acima de 150.000 até 300.000,00
Média		Acima de 80.000 até 500.000	Acima de 160.000 até 1.000.000	Acima de 220.000 até 1.400.000	Acima de 300.000 até 1.900.000
Grande		Acima de 500.000	Acima de 1.000.000	Acima 1.400.000	Acima 1.900.000

Fonte: MI, obtido em <http://www.integracao.gov.br>. Programações Anuais do FNE.

2) setor industrial

TABELA 2.6
FNE - Industrial, Agroindustrial, Turismo, Infraestrutura e Comércio/ Serviços.

Porte	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL (R\$ 1,00)				
	1995	1996 a 2003	2004 a 2006	2005 a 2006	2007 a 2010
Micro	Até 244.000	Até 244.000	Até 412.000	Até 433.755,14	Até 240.000
Pequena	Acima de 244.000 até 1.200.000	Acima de 244.000 até 1.200.000	Acima de 412.000 até 2.024.000	Acima de 433.775,14 até 2.133.222	Acima de 240.000 a 2.400.000
Média	Acima de 1200.000 ate 6.000.000	Acima de 1200.000 ate 35.000.000	Acima de 2.024.000 até 35.000.000	Acima 2.133.222 até 35.000.000	Acima 2.400.000 a 35.000.000
Grande	Acima de 6.000.00	Acima de 35.000.000	Acima de 35.000.000	Acima 35.000.000	Acima 35.000.000

Fonte: MI, obtido em <http://www.integracao.gov.br>. Programações Anuais do FNE

3) Cooperativas e associações

Quadro VII – Classificação das Cooperativas e Associações de Produtores

PORTE DO BENEFICIÁRIO	CRITÉRIO
Cooperativa/ Assoc. miniprodutores	Aquela com pelo menos 70% do quadro social ativo constituído de miniprodutores.
Cooperativa/ Associação de pequenos produtores	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de miniprodutores, tenha seu quadro social ativo constituído por pelo menos 70% de mini e pequenos produtores.
Cooperativa/ Associação de pequeno-médios produtores	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de mini ou pequenos produtores, tenha seu quadro social ativo constituído por pelo menos 70% de mini, pequenos e pequeno-médios produtores.
Cooperativa/ Associação de médios produtores	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de mini, pequenos ou pequeno-médios produtores, tenha seu quadro social ativo constituído por pelo menos 70% de mini, pequenos, pequeno-médios e médios produtores.
Cooperativa/ Associação de grandes produtores	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de mini, pequenos, pequeno-médios ou médios produtores, conte em seu quadro social ativo com a participação de grandes produtores.

Fonte: MI, obtido em <http://www.integracao.gov.br>. Programações Anuais do FNE.

4) Exportação

TABELA 2.7
FNE- Critérios Para Classificação de Porte em Apoio à Exportação

PORTE DO BENEFICIÁRIO	RECEITA BRUTA ANUAL (*) (R\$ 1,00)
Industrial / Agroindustrial	
Micro	Igual ou inferior a R\$ 720.440,00
Pequeno	Acima de R\$ 720.440,00 e até R\$ 6.303.850,00
Comercial e de Serviços4	
Micro	Igual ou inferior a R\$ 360.220,00
Pequeno	Acima de R\$ 360.220,00 e até R\$ 2.701.650,00

Fonte: Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000, Art.13º.

(*) Conforme artigo 61 da Lei Complementar 123/06, de 14.12.06, para fins de apoio creditício às operações de comércio exterior das microempresas e das de pequeno porte, serão utilizados os parâmetros de enquadramento ou outros instrumentos de alta significância para as microempresas e de pequeno porte exportadoras, segundo o porte de empresas, aprovados pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), referenciando-se os valores acima pela Resolução MERCOSUL/GMC/RES Nº59/98, de 1998.

Em 05.08.2011, através da Portaria do Ministério da Integração Nacional registrada sob o nº 568/2011, definiu-se que os beneficiários classificados como de grande porte para serem contemplados deveriam ter os seus projetos considerados como estruturantes possuindo alta relevância e capacidade de agrupar empresas de pequeno e médio porte, com predileção para aquelas que estejam localizadas nas áreas prioritárias da PNDR (Fonte: www.integracao.gov.br).

Quadro VIII – Classificação dos projetos de alta relevância e estruturantes

Projetos de investimentos que integrem o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;
Projetos que integram as estratégias da Política Industrial do Governo Federal, constantes dos seguintes segmentos econômicos: software, hardware, semicondutores, eletroeletrônicos, bens de capital, fármacos e medicamentos, bem como as seguintes atividades portadoras de futuro: microeletrônica, biotecnologia, nanotecnologia, mecatrônica ou energias renováveis para consumo próprio da empresa;
Projetos de infraestrutura de base, no que se refere aos setores de água e saneamento, telecomunicações, gás, transporte e tratamento de resíduos;
Projetos de Parceria Público Privada – PPP
Projetos que venham a se localizar no semiárido ou em municípios de baixa renda ou estagnados, segundo a classificação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR ou Projetos prioritários no âmbito do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e que viabilizem por meio de instrumento de cooperação ou contrato a sua integração com mini e pequenos produtores rurais ou suas cooperativas e associações, assim como com micro e pequenas empresas ali localizadas;
Projetos que, pela análise técnica, demonstrem alto potencial de germinação no surgimento de outras empresas ou atividades no seu entorno e capazes de gerar renda pela produção de bens e serviços com inclusão produtiva e social.

SIG /MI, obtido em www.integracao.gov.br.

A mudança mais recente em termos de parâmetros a serem observados no tocante a classificação e valor de receita operacional bruta foi efetuada no ano de 2012, como resultado da Lei Complementar 139, de 10.11.2011 e em observância aos ajustes nos limites de classificação das empresas de Mini, Micro, Pequeno e de porte Pequeno Médio como disposto na Tabela a seguir.

TABELA 2.8
FNE - DEFINIÇÃO DE PORTE DE EMPRESAS E PRODUTORES RURAIS SETORES RURAL E NÃO RURAL

PORTE DOS BENEFICIÁRIOS	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL/ RENDA AGROPECUÁRIA BRUTA (R\$ 1,00)
Mini/Micro (*)	até R\$ 360.000,00
Pequeno	acima de R\$ 360.000,00 até R\$ 3.600.000,00
Pequeno-Médio	acima de R\$ 3.600.000,00 até R\$ 16.000.000,00
Médio	acima de R\$ 16.000.000,00 até R\$ 90.000.000,00
Grande	acima de R\$ R\$ 90.000.000,00

(*) Inclui Microempreendedores Individuais, definidos pela Lei Complementar 139, de 10.11.2011, como empresários individuais que tenham auferido receita bruta no ano anterior de até R\$ 60.000,00. Fonte: MI, obtido em <http://www.integracao.gov.br>. Programação do FNE, 2012, p.20.

As Tabelas 2.5, 2.6, 2.7 e 2.8 revelam que ao longo do tempo os limites de classificação passaram por significativas mudanças, em especial entre 2003 e 2004, onde os limites tanto para financiamento rural quanto para financiamento empresarial quase que dobraram de valor. Nossa análise a respeito do Fundo abrange ambos os tipos de financiamentos que são possibilitados através da seleção de setores e programas prioritários. Assim, entendemos ser de muita valia expor quais são estes programas, antes de adentrarmos nas questões relacionadas ao desempenho do FNE, frente ao desafio de financiar o desenvolvimento regional e diminuir as desigualdades inter e intra-regionais.

2.2.2– Programas de Financiamento

Os setores beneficiados são diversificados, desde a agropecuária até o setor de serviços e tanto pessoas físicas como jurídicas podem fazer uso dos recursos, mediante a aprovação para que os mesmos lhes sejam concedidos. Todos os possíveis beneficiários como citado são classificados de acordo com o porte e atividade produtiva. Há uma programação anual de aplicação dos recursos do FNE, que é proposta pelo BNB e acatada através de Parecer Conjunto do Conselho Deliberativo da SUDENE. Os programas de financiamento são formulados e estabelecidos em consonância com a legislação em vigor e com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da

Integração Nacional para o desenvolvimento regional. Em regra os setores e programas beneficiados são os dispostos na Tabela 2.9.

Tabela 2.9

FNE- Setores e programas beneficiados pelo Fundo

SETORES	PROGRAMAS
Setores Rural e de Aquicultura e Pesca	FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste;
	FNE Aquipesca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca do Nordeste; e
	FNE Profrota Pesqueira – Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional.
Setores Industrial, Agroindustrial e Turismo	FNE Industrial – Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste;
	FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; e
	FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional.
Setor de Comércio e Serviços	FNE Comércio e Serviços – Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços.
Setor de Infraestrutura	FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste.
Programas Especiais	FNE INOVAÇÃO – Programa de financiamento à Inovação;
	FNE-VERDE – Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente;
	FNE PRÓ-RECUPERAÇÃO AMBIENTAL – Programa de Financiamento à Regularização e Recuperação de Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente Degradadas;
	FNE PROCULTURA – Programa de Financiamento à Cultura;
	FNE MICRO E PEQUENA EMPRESA – Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas; e
	PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Grupos A, B, C, A/C, PRONAF Comum, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Agroindústria, PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido, PRONAF AGRIN, PRONAF Agroecologia, PRONAF Eco e PRONAF Mais Alimentos.

Fonte: MI, obtido em <http://www.integracao.gov.br>.

É preciso lembrar que os recursos incorporados ao FNE têm a sua aplicação voltada para o financiamento de setores produtivos não governamentais pertencentes as suas regiões de abrangência, e que municípios do norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo são assistidos por terem sido incluídos na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). No entanto, focamos o nosso estudo, sobretudo, nos estados que de fato compõem a região Nordeste.

2.3 O FNE e sua evolução.

Desde a sua formação a região Nordeste sempre teve uma economia fortemente caracterizada pelas atividades primárias. Em seu território houve pouco espaço para o desenvolvimento de outras atividades, sobretudo industriais, que pudessem ser consideradas mais complexas e capazes de promover o fortalecimento das suas bases produtivas. Obviamente as atividades ligadas ao setor primário e as incipientes atividades industriais, tiveram sua importância no processo de evolução econômica da região, contudo, a forma particular como ocorreu a sua formação, impeliu ao Nordeste a condição de região atrasada e periférica.

A partir dos anos 50 e frente a um conjunto de políticas estatais de cunho regionalizado, houve uma melhoria na modernização e diversificação das bases produtivas da região, bem como uma melhoria considerável no acesso ao mercado de crédito. As políticas efetuadas através da SUDENE e do II PND são bons exemplos, e já foram anteriormente mencionadas. De maneira que aqui nos cabe lembrar que diante do arrefecimento de tais políticas, a partir dos anos 70 e em especial nos anos 80, as antigas heterogeneidades regionais que vinham sendo combatidas, acabaram ganhando um novo impulso. Mas, no final dos 80 com o surgimento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a exemplo do FNE, procura-se minorar tais diferenças e criar através do crédito direcionado novas oportunidades para regiões como o Nordeste.

O FNE, administrado pelo BNB é a maior fonte de recursos direcionados ao Nordeste. É também a maior fonte de recursos do banco, que embora tenha acesso a outras fontes de mercado interno e externo, e a instituições multilaterais por meio de alianças e parcerias, têm no FNE os recursos que lhe dão capilaridade financeira permitindo-lhe marcar presença numa área territorial de maior extensão. Dessa forma cabe ao BNB atuar no financiamento produtivo do Nordeste, através do FNE, levando a termo a demanda proveniente de cada unidade federativa que compõe a região ou sua área de atuação (Fonte: <https://www.bnb.gov.br/>).

É sabido que os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste se destinam a financiamentos, sobretudo, de investimentos de longo prazo, mas também podem ser aplicados para custeio e capital de giro quando estes corroboram para que haja um aumento e melhor performance no tocante a capacidade de produção em termos regionais. Se observada a Lei 7.287, através da qual foram instituídos os Fundos Constitucionais é possível verificar em primeira instância que os

setores agropecuário, de mineração, indústria e de agroindústria eram os beneficiados, sendo que após mudanças na legislação, o setor de turismo e depois o setor de serviços foram incluídos entre os setores produtivos e passaram a gozar das mesmas condições que os demais. Além disso, segundo a legislação do FNE, produtores representados por pessoa física, empresas, associações e cooperativas de produção são tidos como beneficiários dos recursos (ARAÚJO, M., 2010, p. 56).

Assim, com o objetivo de alcançar os setores e beneficiários acima definidos, o FNE desde o seu surgimento tem apresentado uma importante expansão no que diz respeito aos recursos repassados pela STN e também nas contratações efetivadas junto ao seu agente administrador, o Banco do Nordeste do Brasil. De acordo com a Tabela 2.10 é perceptível que ao longo do tempo houve realmente uma expansão no repasse dos recursos que são direcionados ao Fundo, de maneira que desde cedo os volumes repassados se tornaram importantes para desencadear um processo de melhoria nas bases produtivas do Nordeste.

TABELA 2.10
Repases da STN ao FNE e Taxa média de
Crescimento Anual

Ano	Repases ao FNE em mil R\$	Taxa de crescimento
1989	442.172	-
1990	1.372.522	210,4
1991	1.104.575	-19,5
1992	1.039.820	-5,9
1993	1.320.134	26,9
1994	1.247.561	-5,5
1995	1.281.640	2,7
1996	1.204.273	-6,0
1997	1.242.878	3,2
1998	1.263.608	1,7
1999	1.302.011	3,0
2000	1.452.200	11,5
2002	2.017.522	38,9
2004	2.313.799	14,6
2006	2.933.807	26,7
2008	4.029.248	37,3
2010	4.102.343	1,81
2000/2010	Média	12,0

Fonte: SIG/MI, obtido em www.integracao.gov.br
Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Ainda em observação a Tabela 2.10, entre 1989 e 1990, ano inicial e posterior à criação do Fundo os repases triplicaram e obtiveram uma taxa de crescimento de 210,4

%. No entanto, entre 1990 e 1995 ocorreu uma queda na evolução dos repasses. Somente na segunda metade da década, mais precisamente após 1996, há um crescimento anual sustentado que em 1999 supera os valores correspondentes ao ano de 1995 permitindo que na década posterior, em especial a partir de 2004 houvesse um crescimento real médio anual dos montantes destinados a financiar os programas e setores beneficiados. Crescimento que entre 2000 e 2010 esteve na ordem de 12%.

Matos e Macêdo (2008) ao analisar a evolução dos repasses entre 1995/2005 constataram um crescimento médio anual em torno de 8 % situando-se acima da taxa média de crescimento econômico do país, o que fora justificado através do crescimento da arrecadação dos impostos que servem como origem das fontes recursais do Fundo, a saber, o IPI e IR. Corroborando a análise feita entre 1995 e 2005, e estendendo-a para 2010, de fato é possível verificar (Tabela 2.11) que estes impostos cresceram significativamente, exceto entre os anos de 2008 e 2009, quando diante da crise econômica mundial e da utilização de uma política anticíclica houve uma queda relativa na arrecadação, nos demais anos podem ser vistas consideráveis taxas de crescimento.

TABELA 2.11
Evolução da arrecadação do IPI e IR em mil R\$ e Taxa média de crescimento anual (valores nominais em mil R\$) entre 1995/2010

Ano	IPI	IR	Total	Taxa média de Crescimento anual (%)
1995	13.635	28.969	42.604	-
1996	15.512	33.693	49.475	16,1
1997	16.833	36.524	53.357	7,8
1998	16.306	45.818	62.124	16,4
1999	16.503	51.516	68.019	9,4
2000	18.839	56.397	75.236	10,6
2001	19.459	64.908	84.364	12,1
2002	19.798	85.802	105.600	25,1
2003	19.674	93.017	112.691	6,7
2004	22.822	102.801	125.623	11,4
2005	26.373	124.618	150.991	20,1
2006	28.188	137.375	165.563	9,6
2007	33.794	160.137	193.931	17,1
2008	39.466	191.755	231.063	19,1
2009	30.753	191.597	222.350	- 3,7
2010	39.991	208.201	248.192	11,6

Fonte: Banco Central, obtido em www.bcb.gov.br. Elaboração própria.

Diante disso tem-se como natural o processo de expansão dos recursos advindos da Secretaria do Tesouro Nacional e que são recebidos pelos três Fundos Constitucionais. No entanto, não se pode afirmar que esta expansão de repasses ou até mesmo de aplicação de recursos seja capaz de resolver as deficiências estruturais, não

só no caso do Nordeste, mas também do Norte e Centro-Oeste. Em contraponto, isso não significa que os mesmos não tenham importância sobre a renda, principalmente dos municípios considerados de menor porte, minorando o atraso destes em relação àqueles que são beneficiados em função da livre orientação e alocação do capital privado. Se bem que para que a aplicação dos recursos resulte de forma eficaz em redução das desigualdades favorecendo as regiões mais pobres, é necessária uma coordenação do governo federal. Isso para evitar que tais recursos se comportem de acordo com a lógica privada.

Araújo, M. (2010) ressalta a existência de uma falta de sintonia entre os valores repassados e contratados pelos Fundos, o que no entender dele seria um indicativo de ociosidade de recursos proveniente de vários fatores, dentre os quais elenca: a desarmonia entre o tempo de recolhimento e aplicação dos recursos, os vícios próprios das dinâmicas nacional e regional frente a uma política macroeconômica restritiva de caráter ortodoxo desestimulando o investimento do agente privado e a forma rígida como atua o sistema bancário, no tocante a concessão de créditos, além da falta ou falha de capilaridade do sistema.

Como se vê na Tabela 2.12, se observado o período entre 2000 e 2010, os repasses aos Fundos representam pouco mais de 1% dos respectivos PIBs regionais. No caso do FCO, esta representação é ainda menor quando contrastada com o FNO e FNE, estando na ordem de 0,7%. O mesmo ocorre em relação aos valores contratados, enquanto estes dois últimos se aproximam da casa dos 2% o FCO vai ficando para trás.

TABELA 2.12
FUNDOS - Repasses e valores contratados em Relação ao PIB Regional

Anos	Repasses da STN/PIB				Valores Contratados/PIB			
	FCO	FNO	FNE	TOTAL	FCO	FNO	FNE	TOTAL
2000	0,4	0,7	0,8	0,6	0,3	1,3	0,4	0,7
2001	0,5	0,9	0,9	0,8	1,0	0,8	0,2	0,7
2002	0,5	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	0,2	0,8
2003	0,5	1,0	1,1	0,9	0,8	1,8	0,6	1,1
2004	0,6	1,1	1,2	1,0	1,0	2,0	1,9	1,6
2005	0,7	1,2	1,4	1,0	1,2	1,4	2,2	1,6
2006	0,7	1,3	1,5	1,2	1,2	1,4	2,4	1,7
2007	0,8	1,4	1,6	1,3	1,5	1,5	2,0	1,7
2008	0,9	1,6	1,9	1,5	2,4	2,6	3,5	8,5
2009	0,8	1,6	1,8	1,3	2,1	3,1	4,1	3,1
2010	0,9	1,5	1,8	1,4	2,7	2,8	4,5	3,3
Média	0,7	1,2	1,4	1,1	1,4	1,8	2,0	2,2

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

O PIB da região Nordeste, exclui municípios do ES e MG que pertencem a área de atuação da SUDENE.

Ainda em observação a Tabela 2.12 é possível perceber que, embora o FNE receba como já exposto 1,8% dos recursos destinados aos três Fundos Constitucionais, o FNO recebendo 0,6% possui Valores Contratados/PIB quase na mesma proporção. A Tabela 2.13 indica que uma das explicações para que isso ocorra pode ser o fato de que em termos proporcionais o agente administrador do FNO, a saber, o Banco da Amazônia (BASA) tendo em conta a distribuição de suas agências tem tido uma melhor capilaridade, sobretudo em termos municipais. Nesse sentido, as melhores situações são a do Acre e do Pará e a pior como se observa é a do Tocantins, onde existe apenas uma agência para cada 8 municípios. Já em termos per capita a situação se reverte, o Tocantins é o estado mais bem atendido pelo BASA, e o Amazonas está em pior condição. Porém, conforme se verá na sequência deste trabalho, é fato que no conjunto da região Norte, a capilaridade do agente gestor do FNO é um pouco maior que a capilaridade do agente gestor do FNE na região Nordeste.

Tabela 2.13
NO- Distribuição regional das agências do BASA

Estados	AG. (A)	População 2010 (B)	Municípios (C)	B/A	C/A
Acre	9	733.559	22	81.506	2
Amazonas	11	3.483.985	62	316.725	6
Amapá	3	669.526	16	223.175	5
Pará	43	7.581.051	143	176.303	3
Rondônia	13	1.562.409	52	120.185	4
Roraima	2	450.479	15	225.239	7
Tocantins	17	1.383.445	139	81.379	8
Total	98	15.864.454	449	161.882	5

Fonte: FEBRABAN para agências, IPEADATA para população e municípios.

Quanto ao FCO, mesmo com uma menor participação no PIB regional a questão não é falta de capilaridade, tanto que na Tabela 2.14 fica visível que o Banco do Brasil (BB) sendo agente administrador do Fundo e maior banco do país possui também uma maior distribuição de agências em termos per capita. Dessa forma, espera-se que o BB tenha naturalmente uma melhor capilaridade de seus próprios recursos e no caso em questão dos recursos do FCO.

O BB conforme mostra a Tabela possui nos estados do Centro-Oeste 484 agências que respondem por 497 municípios, ou seja, há praticamente uma agência para cada município e no caso do Distrito Federal há mais de uma para cada região administrativa. Por isso, outras explicações que não a falta de capilaridade podem ser responsáveis pela menor participação do Fundo no PIB regional, a exemplo de questões burocráticas ligadas a falta de estrutura e de método nas propostas apresentadas, o que

pode estar inviabilizando a aprovação de projetos de financiamento na região (Fonte: <http://www.sde.df.gov.br/>).

Tabela 2.14
CO- Distribuição regional das agências do BB

Estados	AG. (A)	População 2010 (B)	Municípios (C)	B/A	C/A
Distrito Federal	109	2.570.160	31*	23.579	0,3
Goiás	165	6.003.788	246	36.386	1,5
Mato Grosso	117	2.449.024	141	20.931	1,2
Mato G. do Sul	93	3.035.122	79	32.635	0,8
Total	484	14.058.094	497	29.045	1,0

Fonte: FEBRABAN para agências, IPEADATA para população e municípios.

*Tratam-se de 31 regiões administrativas.

Sobre o FNE e quanto à aplicação dos recursos que lhe foram repassados, é preciso ressaltar que nos primeiros anos após a criação do Fundo, os valores aplicados estiveram aquém do esperado, no entanto, na década de 90, no caso entre 1995/1996, os valores (Tabela 2.15) se elevaram consideravelmente. Entretanto, nos anos seguintes verifica-se certa instabilidade ocorrendo quedas relativas que podem demonstrar ociosidade na aplicação desses recursos.

TABELA 2.15
FNE- Repasses e Aplicações 1989 a 2010

Anos	Repasses. (A)	Aplicações. (B)	% B/A
1989/1994	6.526	6.233	95,5
1995	1.281	1.109	86,5
1996	1.204	1.390	115,4
1997	1.242	965	77,7
1998	1.263	1.008	79,8
1999	1.302	799	61,3
2000	1.452	704	48,5
2001	1.754	368	21,0
2002	2.017	301	14,9
2003	2.040	1.150	56,3
2004	2.313	3.549	153,4
2005	2.716	4.505	165,8
2006	2.933	4.843	165,1
2007	3.335	4.403	132,0
2008	4.029	7.852	194,8
2009	3.824	9.218	241,0
2010	4.102	10.798	263,3

Fonte: SIG/MI, obtido em www.integração.gov.br

Valores atualizados pelo BTN e pela TR a preços de 2010

Ainda de acordo com a Tabela, na década de 2000, em especial entre 2000 e 2002, as aplicações se situaram abaixo do patamar de 50%, chegando no último ano

citado a corresponder somente a 15% dos repasses que foram efetuados. De modo que, somente a partir de 2004, inicia-se um movimento de crescimento sustentado. É preciso ressaltar que a partir de então a relação entre repasses e aplicações mostrou-se extremamente positiva, superando em muito os valores contratados nos anos 90.

Assim, é possível afirmar que nos anos que compreendem o período entre 1995 e 2003, exceto no ano de 1996, o FNE sofreu uma considerável retenção de recursos, que como se sabe, deveriam ser aplicados no desenvolvimento de setores produtivos. Ao observarmos o período citado é preciso lembrar também que o Banco gestor, no caso o BNB, pode ter preferido não conceder a liberação desses recursos, provocando tal retenção, já que sua remuneração estava atrelada ao crescimento (Tabela 2.16) do Patrimônio Líquido do Fundo (ARAÚJO, M., 2010).

TABELA 2.16

FNE - Patrimônio Líquido e Taxa média de crescimento anual 1996/2010

Anos	Patrimônio Líquido (mil R\$)*	%
1995	2.433.707	-
1996	3.250.023	33,5
1997	4.182.408	28,7
1998	5.216.685	24,7
1999	6.573.785	26,0
2000	8.018.872	22,0
2001	9.844.541	22,8
2002	12.654.818	28,5
2003	15.583.759	23,1
2004	18.522.532	18,9
2005	16.592.506	10,4
2006	19.410.490	17,0
2007	22.292.718	14,8
2008	25.820.970	15,8
2009	29.454.928	14,1
2010	33.326.631	13,1

Fonte: BNB, obtido em www.bnb.gov.br.
Elaboração própria. * Valores Nominais.

É preciso ressaltar que a remuneração correspondente a no máximo 3% do Patrimônio Líquido do Fundo, foi limitada a partir de 1999 a 20% dos recursos repassados pela STN. Tal remuneração independe da realização dos empréstimos do FNE, e isso pode ser um fato que contribui para a retenção do crédito. Além disso, é bom lembrar que os recursos ociosos são remunerados pela SELIC, taxa que tende a ser mais alta do que as que remuneram os empréstimos concedidos e que, portanto opera no mesmo sentido, a saber, o de retenção de recursos. Assim, uma mudança nesses mecanismos seria essencial para que os empréstimos fossem ainda mais viáveis para o agente administrador (ARAÚJO, M., 2010).

2.3.1 O FNE e sua distribuição setorial

O FNE surgiu como instrumento de crédito direcionado reafirmando a necessidade da intervenção estatal, por meio de políticas públicas. Surgiu visando a melhoria e reestruturação das bases produtivas das áreas que correspondem a sua atuação, e minorar as distâncias socioeconômicas entre as mesmas e as regiões mais bem estruturadas e desenvolvidas.

No entanto, o financiamento de atividades produtivas na área de sua cobertura tem se mostrado como mantenedor das atividades tradicionais, refletindo-se na estrutura setorial através do alto índice de concentração de operações e recursos voltados ao setor rural. O que pode ser entendido como resultado da maior pulverização dos recursos em projetos de menor porte, em suma ligados a este setor.

Assim, no tocante as contratações, é perceptível com base na Tabela 2.17 que entre 1994 e 2010, a despeito de todas as oscilações no quantitativo de operações contratadas, o setor rural se destaca de forma predominante. De tal maneira que entre 1994 e 1999, o mesmo foi responsável por uma média de mais de 90% das contratações. Já entre 2000 e 2010 a média percentual em prol do setor cresceu ainda mais, chegando a 96%.

No primeiro período citado, 1994-1999, somam-se com base em todos os setores 489.466 contratações, das quais 446.641 foram realizadas em favor do setor rural e mesmo nos anos em que tal setor sofre quedas no número de contratações, os demais setores não ganham expressividade. O setor industrial representando 8,1 % e o agroindustrial com 1,9% são naturalmente, após o setor rural, os que mais respondem pelas contratações no período citado, sendo inexpressiva a participação do setor de

turismo. Já os setores de comércio e serviços e de infraestrutura se quer são alvos de contratação.

TABELA 2.17
FNE - Evolução das operações segundo principais Setores Beneficiados de 1994/2010

Ano \ Setor	Rural	Agro-indústria	Indústria	Comércio e Serviços	Turismo	Infra-estrutura	Total
1994	82,5	10,4	7,1	-	0,0	-	100,0
1995	79,1	0,3	20,5	-	0,1	-	100,0
1996	88,1	0,2	11,6	-	0,1	-	100,0
1997	93,7	0,2	6,0	-	0,1	-	100,0
1998	98,3	0,0	1,7	-	0,0	-	100,0
1999	97,5	0,5	2,0	-	0,0	-	100,0
2000	97,2	0,1	2,6	-	0,1	-	100,0
2001	98,2	0,1	1,2	0,4	0,1	-	100,0
2002	97,1	0,1	0,8	1,9	0,1	-	100,0
2003	93,2	0,1	2,6	3,9	0,2	-	100,0
2004	98,7	0,0	0,4	0,9	0,0	0,0	100,0
2005	98,8	0,0	0,2	0,9	0,0	0,0	100,0
2006	98,2	0,0	0,2	1,5	0,0	0,0	100,0
2007	96,2	0,0	0,5	3,3	0,0	0,0	100,0
2008	94,2	0,1	0,7	5,0	0,0	0,0	100,0
2009	94,5	0,0	0,7	4,6	0,1	0,0	100,0
2010	94,8	0,0	0,7	4,4	0,1	0,0	100,0
Média	94,1	0,7	3,5	1,6	0,05	0,0	100,0

Fonte: obtido www.bnb.gov.br. Relatórios de Gestão do FNE para cada ano. Elaboração própria.

Somente a partir de 2004, embora com uma participação tímida setores como o de comércio e serviços começam a despontar estando à frente de outros como o setor industrial e agroindustrial que juntos não ultrapassaram entre 2004 e 2010, se quer 1% de todos os contratos do período. Fato interessante e ressaltado por Araújo M. (2010) é a ausência do setor de infraestrutura que poderia despontar nas contratações, já que a mesma é condição *sine qua non* para a promoção do desenvolvimento de todos os setores dentro da região ou em qualquer outro lugar.

De modo que, se a infraestrutura é de suma importância para estruturação e integração das atividades econômicas, no caso do Nordeste, essa importância é ainda maior diante das suas dificuldades e do seu atraso relativo em termos de desenvolvimento socioeconômico. No entanto, só a partir de 2004, com 11 projetos este setor veio ter presença nas operações em uma representação que tende a zero. Porém, quanto aos valores contratados, é neste ano que segundo Araújo M. (2010) o setor responde por 23,4% do valor contratado pelo FNE. O que não se repete no ano posterior, a saber, 2005, quando houve uma queda relativa desses valores contratados na

ordem de 10,2%. É preciso destacar que apesar do número insignificante de operações, este setor requer altos investimentos.

A realidade é que observando o percentual de operações contratadas em cada setor, percebe-se que a despeito do setor rural todos os demais setores, inclusive a indústria, encaminham suas participações de forma vagarosa. Não só durante os anos 90, mas também durante os anos 2000, o setor rural concentra a maior parte das operações e também dos valores contratados. Isso corrobora a hipótese de manutenção das atividades tradicionais e de um quadro que é determinado em conformidade com o modelo de inserção de crédito, sem muita modificação nas estruturas setoriais do Nordeste como resultado da aplicação dos recursos do FNE.

A respeito disso Araújo (2000, p.13-14) ressalta que:

Ao mesmo tempo em que diversos subespaços do Nordeste desenvolvem atividades modernas, em outras áreas a resistência à mudança permanece sendo a marca principal do ambiente sócio-econômico (...). Quando ocorre, a modernização é restrita, seletiva, o que ajuda a manter um padrão predominantemente tradicional. Simultaneamente, os incentivos à pecuária fortaleceram e modernizaram essa que sempre foi a atividade principal da unidade produtiva típica do sertão e do agreste nordestino.

Por outro lado, o setor secundário fundamentado na indústria que em regra seria o motor para o desenvolvimento, cresce no Nordeste, mas ao que parece não tendo como base principal os recursos do FNE. Já que os valores das contratações globais do Fundo apontam para o financiamento em escala superior do setor rural. Conforme nos mostra a Tabela 2.18 entre 1989-2010, este setor foi responsável por aproximadamente 45% dos valores contratados, o que corresponde a mais de R\$ 26,5 bilhões de reais ou quase o dobro dos valores contratados pelo setor industrial, a tabela 2.19 reforça essa constatação.

TABELA 2.18
FNE- Valores Contratados por Setor 1989-2010

Setores	Valores	%
Rural	26.544.117	44,8
Agroindústria	1.959.879	3,3
Indústria	13.682.488	23,1
Turismo	1.201.551	2,0
Comércio	8.620.981	14,5
Infraestrutura	7.194.754	12,2
Total	59.203.770	100

Fonte: MI, www.integração.gov.br. Relatórios de Gestão do FNE.

Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Tabela 2.19

FNE - Participação, operações e valores por programa 1989-2010

		1999 /1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total Geral
1	N° Op.	9,5	10,3	22,5	46,9	25,5	48,5	34,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,6
	Valor	2,0	2,0	4,6	8,4	14,5	12,9	13,9	11,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1
2	N° Op.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,2	30,1	43,2	8,5	3,2	2,2	2,8	1,7	1,6	1,8	9,2
	Valor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,2	25,8	11,6	5,8	5,9	4,7	3,6	1,2	1,2	1,2	5,6
3	N° Op.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,1	89,4	90,0	15,7
	Valor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	8,3	9,0	1,5
4	N° Op.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,03	0,0	0,03	0,0
	Valor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,8	0,5	0,1
5	N° Op.	73,7	68,8	65,6	46,8	72,7	49,1	63,2	37,0	66,8	50,1	90,3	95,6	96,0	93,3	4,3	3,5	3,0	57,6
	Valor	49,9	72,3	72,0	60,2	72,9	64,5	57,8	14,2	50,5	33,5	34,6	44,5	45,9	45,1	26,5	21,1	23,3	46,4
6	N° Op.	3,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
	Valor	7,6	3,3	2,6	2,7	1,1	0,9	1,0	2,0	0,6	2,1	1,4	3,4	2,7	3,0	3,5	4,0	2,1	2,6
7	N° Op.	10,7	20,5	11,6	6,0	1,7	2,0	2,6	1,3	0,9	2,6	0,3	0,2	0,2	0,5	0,7	0,7	0,7	3,7
	Valor	40,4	18,1	14,8	19,2	12,4	18,5	27,1	47,2	9,3	38,6	15,9	21,2	20,6	15,9	20,4	19,2	26,6	22,7
8	N° Op.	3,0	0,1	0,1	0,1	0,02	0,03	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
	Valor	0,1	1,7	2,1	3,5	0,6	2,3	2,6	0,6	4,4	4,8	1,0	2,2	1,9	1,1	2,4	1,0	4,2	2,1
9	N° Op.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	2,0	3,9	0,9	0,9	1,5	3,4	5,0	4,7	4,4	1,5
	Valor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	9,4	9,4	9,7	17,5	14,9	21,0	20,6	23,4	18,5	8,6
10	N° Op.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Valor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,8	13,2	9,3	10,3	17,0	21,0	14,7	6,4

Fonte: Dados disponíveis em www.integracao.gov.br. *Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

1. Programa da Terra; 2. Pronaf-A; 3. Pronaf-Demais ; 4. Agricultura/pesca; 5. Outros programas; 6. Agroindustrial; 7. Industrial; 8. Turismo; 9. Comércio e serviços; 10. Infraestrutura.

A análise por programa feita com base na Tabela 2.19 acaba por confirmar tal tendência ao mostrar que programas como o Programa da Terra; Pronaf-A; Pronaf-Demais; Agricultura/pesca e outros programas que compreendem o setor rural foram os maiores beneficiados e responsáveis por 58% da captação de recursos provenientes do FNE. Já o setor industrial responde no período por uma média de valores contratados que ultrapassam pouco mais dos 22 %. Sendo acompanhado pelo setor de comércio e serviços e também pelo setor de infraestrutura, que respondem respectivamente por 8,6% e 6,4%.

O fato é que enquanto os recursos do FNE se concentram no setor rural a composição do PIB regional segue em direção contrária, mostrando no mesmo período de análise uma evolução do setor industrial, e ainda um avanço muito maior das atividades terciárias. Nesse sentido, a Tabela 2.20 mostra com propriedade o que está sendo dito ao registrar a evolução do PIB regional em função de sua composição setorial entre 1980 e 2010, onde claramente o setor primário que em 1970 correspondia a 22,4 % do PIB regional sofreu considerável inflexão em sua participação chegando a 2010 com uma representação de apenas 6,5%, provocando uma ascensão do setor Terciário e embora com oscilações permitindo ao mesmo a manutenção de um nível de participação acima de 50% que desde 1970 já vinha sendo alcançado, baseado principalmente nas atividades de comércio e serviços.

TABELA 2.20
Nordeste: Composição setorial do PIB 1970-
2010 %

Ano	Primário	Secundário	Terciário
1970	22,4	18,3	59,3
1980	16,6	32,2	51,2
1990	12,0	33,6	54,4
2000	9,6	36,3	54,1
2005	8,3	24,5	67,2
2010	6,5	22,7	70,8

Fonte: SUDENE 1970/1990, IBGE 2000/2010.
Elaboração própria.

Sendo assim, sob esse ponto de vista, é possível inferir que há uma falta de harmonia entre a aplicação do crédito direcionado através do FNE e o financiamento dos setores que mais contribuem na composição do PIB regional, dentre eles, o setor secundário. E o que corrobora a existência dessa falta de harmonia é justamente o fato de que os setores terciário e secundário aumentam sua participação no PIB, mas

contraditoriamente mantém em menores níveis as suas participações nos montantes globais contratados pelo FNE.

A despeito de todas as contribuições do FNE para fomentar o desenvolvimento da região Nordeste, outro aspecto contraditório nos chama atenção, desta feita o direcionamento dos créditos de acordo com o porte dos tomadores. Como mencionamos os tomadores de empréstimos advindos do Fundo foram classificados de acordo com o porte, tendo como fundamento a receita operacional bruta ou a renda agropecuária bruta obtida a cada ano, como mostrado anteriormente (pg 82-84).

De maneira que mini, micro e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas passaram a ser atendidos de forma prioritária e em conformidade com as vantagens que lhe seriam ofertadas no tocante as taxas de financiamento. Porém, apesar do alto índice de clientes nesse perfil, a contradição da qual falamos reside no fato de que estes não são os maiores responsáveis pela absorção de crédito como mostrado através dos dados expostos na Tabela 2.21.

TABELA 2.21

FNE – Participação relativa nas operações e contrações segundo o porte de tomadores 1989-2010

ANOS	Porte					
	Mini/ Micro/ pequeno		Médio		Grande	
	Op.	Valor	Op.	Valor	Op.	Valor
1989/1994	95,3	39,5	2,8	11,4	1,9	49,1
1995	98,9	79,5	0,8	7,4	0,3	13,3
1996	99,1	99,1	0,7	0,7	0,2	0,1
1997	98,2	72,9	1,4	1,2	0,4	15,1
1998	99,3	84,3	0,6	6,5	0,1	9,2
1999	99,6	78,2	0,3	5,7	0,1	16,0
2000	98,8	62,7	0,9	7,8	0,3	29,6
2001	98,2	43,5	1,1	6,7	0,7	49,8
2002	98,8	72,0	0,7	7,3	0,5	20,7
2003	97,0	27,7	1,7	15,2	1,3	57,1
2004	99,1	23,9	0,5	9,2	0,3	66,8
2005	99,5	33,9	0,3	13,4	0,3	53,0
2006	99,5	40,7	0,3	14,8	0,2	44,4
2007	99,1	37,3	0,7	13,8	0,2	48,9
2008	98,5	20,8	1,1	14,8	0,4	64,5
2009	98,7	24,7	0,9	14,9	0,4	60,5
2010	98,7	25,8	1,0	15,5	0,4	58,7
Média	98,8	35,0	0,8	13,2	0,4	51,9

Fonte: SIG/MI, obtido em www.integração.gov.br.

Relatórios de Atividades do Banco do Nordeste do Brasil.

Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Conforme observado, quase 99% das operações contratadas entre 1989-2010 foram feitas por este grupo, mas apenas 35% dos valores contratados lhes foram destinados. Enquanto isso, os médios produtores receberam no mesmo período 13,2% dos valores. A verdade é que os grandes produtores embora tenham concentrado no período menos de 0,5% das operações, foram responsáveis por mais de 50% dos valores contratados, o que pode indicar a presença de oligopólios requerendo maiores investimentos industriais.

2.3.2 O FNE, sua distribuição espacial e geração de postos de trabalho.

Já em relação à distribuição espacial, é importante deixar claro que em suas diretrizes e por ser um instrumento de política pública, os recursos do FNE devem ser direcionados com a finalidade de fomentar e desenvolver setores estratégicos capazes de diminuir as desigualdades econômicas e sociais existentes entre as diversas regiões brasileiras. Como se sabe o crédito privado tende a ser alocado de acordo com os interesses próprios do capital, nem sempre, lhe sendo salutar direcionar-se para regiões menos dinâmicas e com insuficiente infraestrutura econômica, a não ser que haja nessas regiões a compensação de outros fatores de localização, a exemplo da existência de mão de obra a um menor custo. Sendo assim, cabe ao Estado minorar e corrigir as falhas de mercado, sobretudo no que diz respeito à concessão de crédito para estas regiões. Para tanto, se utilizando de instrumentos como os Fundos Constitucionais de Financiamento bem como através do fortalecimento das instituições públicas criadas com esta finalidade (ARAÚJO, M., 2010).

Porém, o que vemos através da Tabela 2.22 é que o FNE segue a mesma tendência do capital privado, já que os estados que mais se beneficiam com seus recursos são os que possuem bases produtivas mais dinâmicas e integradas, e por isso demandam um maior aporte de crédito. O que nos leva a considerar que a desigualdade regional do Nordeste em relação às regiões tidas como mais dinâmicas, de fato pode estar sendo diminuída através do crédito direcionado, porém ao que parece tal desigualdade diminui mediante o aumento da desigualdade intra-regional, ou seja, entre os estados da própria região.

TABELA 2.22
FNE – Operações e valores contratados por Unidade
Federativa 1995-2010

Estados	Operações	%	Valor R\$ mil	%
Alagoas	195.502	5,8	2.613	5,0
Bahia	626.940	18,7	13.670	25,8
Ceará	505.517	15,2	8.404	15,9
Esp. Santo	11.523	0,3	665	1,2
Maranhão	378.673	11,3	6.071	11,5
M. Gerais	284.619	8,5	2.385	4,5
Paraíba	248.596	7,4	3.023	5,7
Pernambuco	391.740	11,7	6.827	12,9
Piauí	284.549	8,5	3.321	6,2
R. G. do Norte	216.763	6,5	3.365	6,3
Sergipe	199.385	6,0	2.621	5,0
Total	3.342.807	100	52.969	100

Fonte: SIG/MI, obtido em www.integracao.gov.br.
Valores atualizados pelo BTN e pela TR a preços de dezembro de 2010.

De acordo com os dados (Tabela 2.22) entre 1995 e 2010 os três maiores e mais bem estruturados estados da região, a saber, Bahia, Pernambuco e Ceará foram responsáveis por mais de 45% das operações e mais de 54% dos valores contratados. Seguidos do estado do Maranhão responsável por 11,5 % desses valores. Por outro lado, dentre os estados menores, Alagoas e Sergipe não ultrapassaram mais que 5% dos valores contratados por meio do FNE.

Os efeitos dos Fundos para contribuir com a diminuição das desigualdades inter-regionais e intra-regionais encontram obstáculos inerentes a sua própria lógica de funcionamento, posto que os financiamentos são mais requisitados, principalmente em termos de valores, por áreas com maior grau de densidade econômica. Além disso, por existirem barreiras infraestruturais e ausência de externalidades em áreas menos adensadas, e dada a dificuldade de o Estado para realizar investimentos estruturantes, o investimento privado pauta-se, principalmente, nos sinais de mercado, tendendo, assim, a se concentrar em áreas geográficas com maior desenvolvimento (MATOS, 2006b p.34).

Dito de outra forma, a discrepância entre os valores obtidos pelas três metrópoles regionais e os demais estados, em especial estes últimos corrobora para interpretação de que há uma tendência de favorecimento em função da dinâmica produtiva e econômica dos três estados em destaque, mesmo que isso contrarie a lógica na qual se baseia a distribuição desses recursos. O que pode também ser admitido é que o agente administrador, tem tido dificuldades de seguir as diretrizes estabelecidas pelo Fundo.

Almeida et al. (2006, p.39) sugerem que:

Os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionam de forma prioritária para os estados mais pobres ou para os municípios mais pobres. Isso indica que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento parecem responder fortemente à demanda de empresas em municípios que já contam com algum dinamismo econômico, o que implicaria um aumento da desigualdade intra-regional com impactos positivos para a redução das desigualdades inter-regionais, pois os empréstimos estariam sendo direcionados, sobretudo, para áreas de maior dinamismo econômico nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Ainda em termos estaduais, ao fazer uma análise entre os valores contratados e a participação relativa destes no PIB das respectivas unidades federativas, é possível perceber que a situação se reverte a favor dos estados menores e com menos adensamento produtivo. Nestes estados o FNE tem um peso maior de participação na formação do PIB, portanto os seus recursos têm maior importância na estruturação das bases produtivas (Tabela 2.23).

TABELA 2.23
NE - Participação Relativa das Aplicações do FNE em relação ao PIB dos Estados 1998-2010

Anos	Estados								
	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão	Paraíba	Pernambuco	Piauí	R. G. do Norte	Sergipe
1998	0,7	0,5	0,8	0,6	0,7	0,6	1,3	0,7	0,8
1999	0,7	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	1,3	0,3	0,7
2000	0,4	0,6	0,2	0,3	0,5	0,3	0,6	0,3	0,7
2001	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3
2002	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,3	0,2	0,3
2003	0,4	0,6	1,3	0,7	0,7	0,3	0,8	0,5	1,0
2004	2,2	1,8	2,1	1,8	1,9	1,4	5,4	2,6	2,4
2005	1,9	2,3	1,9	5,8	2,0	1,3	3,5	1,8	1,9
2006	2,5	2,7	2,2	2,9	2,8	1,7	3,6	2,3	2,6
2007	2,6	2,1	1,9	3,1	2,2	1,5	2,8	1,5	2,2
2008	3,7	3,1	4,1	4,9	3,3	2,6	4,7	3,9	4,2
2009	4,7	2,7	5,1	7,0	4,0	3,7	5,0	5,1	4,6
2010	4,2	3,9	5,7	4,6	3,8	3,8	7,9	5,1	4,1
Média	1,9	1,6	2,0	2,5	1,7	1,4	2,8	1,9	2,0

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

Ainda conforme a Tabela 2.23, a partir de 2004 todos os estados passam a ter uma participação do FNE em seus respectivos PIBs acima de 1%. Porém, estados como o Piauí, Maranhão e Sergipe se destacam com uma representatividade média entre 1998 - 2010 que varia entre 2,0 e 2,8%, seguidos pelo Rio Grande do Norte e Alagoas ambos

com uma participação na ordem de 1,9% e pelo estado da Paraíba com aplicações em relação ao PIB na ordem de 1,7%. Outro fato a ser ressaltado, é que dentre os três estados de maior peso na região Nordeste, apenas o Ceará (2%) segue a tendência dos demais estados citados acima. Dessa forma, o peso do FNE é maior justamente nos estados mais pobres, e que menos contribuem para formação do PIB regional, como se observa na Tabela 2.24.

TABELA 2.24
NE - Participação dos Estados no PIB Regional

Estados	1990	1995	2000	2005	2010
Alagoas	5,5	5,5	5,2	5,1	4,8
Bahia	35,1	31,2	31,8	32,5	30,4
Ceará	12,5	16,1	15,5	14,5	15,4
Maranhão	6,2	7,5	8,0	9,0	8,9
Paraíba	6,6	6,1	6,4	6,0	6,3
Pernambuco	20,5	19,1	18,4	17,8	18,8
Piauí	3,5	4,2	4,1	4,0	4,3
R. do Norte	5,6	5,8	6,2	6,3	6,4
Sergipe	4,5	4,5	4,4	4,8	4,7
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Dados brutos extraídos do www.ipeadata.gov.br.

Elaboração própria.

Como se percebe os estados da Bahia e de Pernambuco respondem juntos por quase 50% do PIB regional. No entanto, apesar de terem considerável peso na composição deste, tem uma menor participação do FNE na estruturação dos seus próprios PIBs, não seguindo a tendência observada para o Ceará. O que nos chama atenção é que mesmo diante do menor peso dos recursos do Fundo na formação da riqueza desses estados, sobretudo, da Bahia e de Pernambuco, os mesmos são responsáveis pela absorção da maior parte dos valores (Tabela 2.22) contratados. Apesar disso, o que se pode depreender até aqui, é que, embora diante das contradições que elencamos, existe uma força descentralizadora que atua por meio do FNE, alcançando áreas que estariam alijadas do processo caso dependessem somente da alocação do capital privado.

Segundo Almeida et al. (2006), no tocante às aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais, um ponto fundamental é verificar se há uma relação negativa entre o saldo do FNE e do PIB em termos per capita. Quanto maior o PIB per capita do estado, menor deverá ser o saldo do empréstimo per capita para aquele estado ou inverso. Caso essa relação exista, o Fundo através de suas contratações estará contribuindo também para redução das desigualdades intra-regionais. Por outro lado,

caso a relação seja positiva, os recursos respondem fielmente às demandas empresariais, de modo que os estados de renda per capita maior demandam maiores volumes de recursos.

Ao fazermos a análise em termos per capita, verificamos conforme a Tabela 2.25 que os estados de Sergipe, Rio Grande do Norte e Piauí se tornam os que têm maior acesso aos recursos do FNE. O estado do Piauí como esperado mantém uma relação negativa entre saldo do FNE e PIB per capita, ou seja, é o último em termos de renda no Ranking dos estados nordestinos, mas ocupa a 2ª posição no saldo per capita do FNE. Já o estado de Pernambuco, dentre os mais ricos, seria o único ao qual poderíamos atribuir uma relação inversa entre riqueza (mensurada pelo PIB per capita) e saldo de empréstimos do FNE. O mesmo tem a 4ª maior renda per capita da região e a menor participação per capita nos empréstimos do Fundo.

Tabela 2.25
NE - Saldo FNE e PIB per capita dos estados

Estados	Saldo FNE 2010 (1)	População em 2010 (2)	Saldo FNE per capita	PIB per capita 2005 (3) (em R\$ de 2000)
Alagoas	1.446.623	3.120.494	463 (7)	2.855,00 (6)
Bahia	7.236.031	14.016.906	516 (6)	4.087,00 (2)
Ceará	5.274.248	8.452.381	623 (4)	3.051,00 (5)
Maranhão	3.599.983	6.574.789	547 (5)	2.428,00 (8)
Paraíba	1.643.857	3.766.528	436 (8)	2.822,00 (7)
Pernambuco	3.751.718	8.796.448	426 (9)	3.576,00 (4)
Piauí	2.032.831	3.110.292	653 (2)	2.254,00 (9)
Rio G. do Norte	2.030.220	3.108.027	653 (3)	3.623,00 (3)
Sergipe	1.385.263	2.068.017	670 (1)	4.091,00 (1)
Total	28.400.774	53.013.882	535	3.334,00

Fonte: 1. www.integração.gov.br, 2. www.ibge.gov.br, 3. www.ipeadata. Elaboração própria.

Excluídos os dois estados, a relação entre o PIB e o saldo dos empréstimos do FNE se torna positiva para os demais. Portanto, há uma maior resposta às demandas empresariais. Isso é fato, visto que estados de PIB per capita maior, possuem saldo de empréstimo em níveis elevados, Sergipe, Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará são exemplos. O que corrobora para ideia anterior de que, embora se diminua as desigualdades inter-regionais, de forma paradoxal as desigualdades intra-regionais podem estar sendo aumentadas.

Como se sabe, o FNE e demais fundos foram criados com o objetivo de ajudar a desconcentrar a produção regional, o que já é um fato em si. Na análise intra-regional a preocupação também é nesse sentido: ou seja, quem tem menor PIB, deve ser mais

contemplado com os recursos, porém, como se vê, a lógica é da demanda, de maneira que nem sempre os mais pobres são favorecidos e assim quem é mais dinâmico pode sair ganhando. Entretanto, os autores anteriormente citados, chamam atenção para o fato de que o melhor seria fazer uma análise por município, a fim de verificar se as liberações dentro de cada estado estão sendo prioritariamente direcionadas para as regiões mais pobres.

Aliás, nesse sentido, e tendo o objetivo de alcançar áreas mais desprovidas, estipulou-se conforme indicado anteriormente que 50% dos recursos do FNE seriam direcionados às regiões semiáridas. Isso com a finalidade de inseri-las no processo de desconcentração produtiva, já que o semiárido nordestino é extremamente carente, compreende cerca de 60% do território da região e possui quase 40% da população nordestina.

No período entre 1989 e 2006 a região semi-árida não foi atendida como proposto nas diretrizes do FNE. O BNB não cumpriu a ordem legal de destinar 50% dos recursos, de maneira que no acumulado para o período apenas 38,9% dos valores foram direcionados a região, enquanto mais de 60% foi aplicado fora da mesma (ARAÚJO, M., 2010).

Isso realmente ocorreu, mesmo quando fazemos uma análise considerando o período entre 2003 e 2010 vemos que a situação se mantém. A Tabela 2.26 mostra que no montante aplicado entre esses anos, apenas 35,8% dos valores se direcionaram para o semiárido, enquanto, 64,2% se concentraram fora da região. E ainda de acordo com o Relatório de Gestão do BNB para o ano de 2010, no acumulado entre 1989 e 2010, este percentual foi de apenas 40,6%.

Tabela 2.26

FNE- Operações e Contratações acumuladas por região- 2003-2010				
Região	Operações	%	Valores	%
Semiárido	1.752.950	62,0	16.021.669	35,8
Fora do Semiárido	1.076.645	38,0	28.772.928	64,2
Total	2.829.595	100	44.794.597	100

Fonte: obtido em www.integração.gov.br

Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Percebe-se que mesmo diante de um percentual maior de operações, a região semiárida continua abaixo da aquisição dos 50% dos recursos estipulados pelo Fundo. Isso acontece mesmo diante da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), embora seja fato que após 2007, ano de sua instituição, os valores contratados no semiárido tenham sido aumentados. Como se sabe a PNDR foi instituída tendo como

meta diminuir as heterogeneidades regionais, propondo para isso regras de classificação que privilegiassem as áreas de menor renda e de baixa operosidade, como é o caso da área em questão.

Por não estar cumprindo a sua obrigação legal de destinar os 50% para o semiárido, poderíamos supor que o FNE não tem contribuído para diminuição das desigualdades entre as regiões mencionadas. No entanto, não podemos validar tal suposição, já que existem áreas financiadas que demonstram a existência de um processo desconcentrador. Quando feita anteriormente a relação entre os valores contratados e os respectivos PIBs estaduais, o exemplo mais profundo desse movimento foi o estado do Piauí.

Esse estado tem um forte peso do FNE na formação do seu PIB, superando em alguns anos a sua participação no PIB nordestino, ao passo que dentre os três estados mais ricos, no caso da Bahia e de Pernambuco o movimento ocorre em sentido inverso. Se bem que o Ceará, mesmo entre os mais abastados, concentra boa parte dos recursos do FNE, indo de encontro a uma diretriz legal do Fundo, sendo possível levantar a hipótese de que o fato de ser sede do banco gestor possa estar contribuindo para sua maior participação (ARAÚJO, M., 2010).

Nesse sentido, a Tabela 2.27 indica como estão distribuídas as agências do BNB entre os estados da região. Sendo possível verificar que o banco possui 250 agências, sendo que o estado de Sergipe é o mais bem colocado no que se refere a presença das mesmas. Em suma, resguardando-se o fato de ser o menor estado e possuir o menor contingente populacional, este ocupa a 1ª posição em termos de agência per capita e nele uma agência deve atender até quatro municípios, um indicador baixo e que certamente facilita o acesso ao crédito.

O estado do Ceará possuindo 46 agências está atrás apenas do estado da Bahia que naturalmente por ser o maior estado tem um maior número de agências distribuídas em seu território. Dentre os maiores estados o Ceará é o mais bem atendido pelo BNB e ocupa a 4ª posição no Ranking dos estados onde o banco tem atuação. Enquanto isso a Bahia ocupa a 8ª e Pernambuco a 9ª posição, são os piores indicadores em termos de agência per capita.

Logo, fica claro que, quanto menor o indicador per capita, melhor a situação estadual em termos de abrangência, ou seja, a capilaridade do banco será maior, é o que ocorre no Ceará. Aliás, como no caso de Sergipe, cada agência do BNB no estado atende em média quatro municípios, o que facilita o acesso aos recursos do banco e do

próprio FNE confirmando a hipótese levantada de que o fato de sediar o BNB possa contribuir para seu melhor desempenho. Além disso, é preciso registrar que 65% das agências cearenses se situam no semiárido, o que não exclui a possibilidade de falhas no mecanismo de aplicação dos recursos do Fundo no estado e na região.

A despeito disso, as piores situações e, portanto os maiores indicadores em termos de abrangência municipal estão para Paraíba e Piauí, nestes estados uma única agência pode ser responsável por atender um grupo de até doze municípios, um quantitativo três vezes maior que nos casos de Sergipe e Ceará

Tabela 2.27
NE- Distribuição regional das agências do BNB

Estados	AG. (A)	População (B)	Municípios (C)	B/A	C/A
Alagoas	15	3.120.494	102	208.032	7
Bahia	54	14.016.906	417	259.572	8
Ceará	46	8.452.381	184	183.747	4
Maranhão	28	6.574.789	217	234.813	8
Paraíba	18	3.766.528	223	209.251	12
Pernambuco	33	8.796.448	185	266.559	6
Piauí	18	3.110.292	223	172.794	12
R.G. do Norte	20	3.108.027	167	155.401	8
Sergipe	18	2.068.017	75	114.889	4
Total	250	53.013.882	1793	212.055	7

Fonte: BNB para agências, IPEADATA para população e municípios e SUDENE para municípios.

Ainda em observação a Tabela 2.27 em termos de agência per capita o Piauí ocupa uma posição que pode ser considerada de destaque, mantendo o 3º menor indicador estando atrás apenas de Sergipe e do Rio Grande do Norte. Esse indicador pode servir como uma das justificativas para o fato de que no Piauí o FNE tem um maior peso de contribuição.

Já com base na Tabela 2.28 é possível perceber que das 250 agências do BNB, 117 estão localizadas no semiárido, o que corresponde a 47% do total. Ainda sim, as aplicações do FNE na região estão aquém do esperado, conforme indica a Tabela 2.26. Além disso, no semiárido em termos per capita e de abrangência municipal, o estado com melhor indicador continua sendo o estado de Sergipe.

Tabela 2.28
NE - Distribuição das agências do BNB no semiárido

Estados	AG. Semiárido (A)	População semiárida 2010 (B)	Municípios Semi - Árido (C)	B/A	C/A
Alagoas	6	900.549	38	150.091	6
Bahia	28	6.740.697	265	240.739	9
Ceará	30	4.724.705	150	157.490	5
Maranhão	0	0	0	0	0
Paraíba	9	2.092.400	170	232.488	19
Pernambuco	17	3.655.822	122	215.048	7
Piauí	6	1.045.547	127	174.257	21
R.G. do Norte	14	1.764.735	147	126.052	10
Sergipe	7	441.474	29	63.067	4
Total	117	21.365.929	1.048	182.614	9

Fonte: BNB para agências, INSA para população, SUDENE para municípios.

No estado do Ceará, conforme exposto, a maior parte das agências do BNB se localizam no semiárido, portanto isso justifica o fato de que seu indicador de capilaridade, sobretudo municipal seja melhor que para os demais estados, excluindo-se o caso de Sergipe. O estado de Alagoas talvez por ter um menor número de municípios na região também apresenta um indicador municipal um pouco mais baixo e, portanto uma melhor capilaridade.

Entretanto, em observação a tabela é preciso registrar que para o semiárido os piores indicadores em termos de agência per capita, são os verificados para o caso da Bahia, Pernambuco e Paraíba. Já em termos municipais os verificados para o Piauí, Paraíba e Rio Grande do Norte. Considerando o todo é possível verificar que tanto o indicador per capita quanto o indicador municipal são relativamente altos, o que certamente pode estar dificultando a atuação do BNB e por consequência do FNE no conjunto da região.

Por fim, ainda neste capítulo nos cabe fazer considerações a respeito da geração de empregos, um dos principais objetivos não só do FNE, mas de todos os Fundos Constitucionais de Financiamento. Por isso, embora a nossa análise esteja voltada para o FNE, na Tabela a seguir apresentamos os indicadores de geração de emprego também para o FNO e FCO. E como é possível verificar (Tabela 2.29) o FNE é dentre os três fundos, aquele que mais tem criado empregos diretos, cerca de 9,6 milhões no período em análise.

A atuação do FNE na geração de empregos pode ter estrita relação com o percentual que lhe é destinado quando dos repasses feitos pela STN. È sabido que dos

3% destinado aos Fundos, 1,8% se direciona ao FNE, o que corresponde a 60%. Os outros 40% são divididos de forma igualitária entre os demais. De acordo com a Tabela, mesmo incluindo empregos diretos e indiretos o FNO gerou mais de 2 milhões de empregos, seguido do FCO com 1,2 milhão.

Tabela 2.29

FNE - Aplicação (R\$ mil)* dos recursos, número e custo médio (R\$) de empregos diretos criados pelos fundos constitucionais de financiamento: 1990-2010

Ano	FNO			FCO			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)
1990/1994	1.387.089	58.314	23.785	1.688.563	80.006	21.105	nd	nd	nd
1995	396.308	22.804	17.379	214.215	16.071	13.329	1.109.874	168.259	6.596
1996	227.266	15.395	14.762	270.836	17.124	15.816	1.390.858	233.753	5.950
1997	84.502	7.673	11.013	371.250	21.501	17.267	965.714	179.367	5.384
1998	221.134	20.856	10.603	459.351	31.170	14.737	1.008.485	196.863	5.123
1999	545.054	31.202	17.469	209.276	23.077	9.069	799.521	162.657	4.915
2000	863.102	*193.714	4.456	354.449	24.958	14.202	704.636	224.400	3.140
2001	552.314	*85.999	6.422	1.186.089	48.397	24.507	368.922	88.480	4.170
2002	716.221	*133.645	5.359	1.702.526	64.009	26.598	301.172	188.171	1.601
2003	1.218.289	*110.830	10.992	1.054.343	145.914	7.226	1.150.881	561.893	2.048
2004	1.462.545	*89.892	16.270	1.296.803	52.092	24.894	3.549.015	1.254.143	2.830
2005	1.054.460	*61.941	17.024	1.586.984	65.956	24.061	4.505.149	1.204.654	3.740
2006	1.038.837	*107.323	9.680	1.524.627	80.512	18.937	4.483.325	1.140.636	4.246
2007	1.149.873	*153.011	7.515	2.045.668	92.866	22.028	4.403.960	505.634	8.710
2008	2.102.195	*283.145	7.424	3.549.380	164.057	21.635	7.852.020	1.301.046	6.035
2009	2.471.288	*303.984	8.130	3.213.349	149.976	21.426	9.218.151	1.081.521	8.523
2010	2.578.126	*364.034	7.082	4.271.669	183.087	23.331	10.798.157	1.132.015	9.539
Total	18.068.603	2.043.762	8.841	24.999.378	1.260.773	19.829	52.969.841	9.623.492	5.504

Fonte: Banco da Amazônia, Banco do Brasil 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 2010;

*Empregos diretos e indiretos; Nd: não disponível.

No que diz respeito ao custo médio dos postos de trabalho que foram criados, Matos e Macêdo (2008) ao fazer análise do período entre 1990 e 2005 constataram grandes disparidades que também são confirmadas para a análise estendida a 2010. Ao analisarmos os dados acima, verificamos que o custo de criação do emprego no Nordeste é menor, de maneira que este custo representa apenas 28% dos custos de criação na região Centro-Oeste e 62% na região Norte.

Se comparado o custo de criação entre o Norte e o Centro-Oeste, a relação percentual é de 44,5%, ou seja, o FCO tem um custo médio de criação de empregos muito maior que o FNE e o FNO. O que se observa é que para cada R\$ 19,8 mil

aplicados através do FCO, surge 1 novo posto de trabalho. No caso do FNO, este novo posto surge a cada R\$ 8,8 mil, enquanto para o FNE isso acontece a cada R\$ 5,5 mil aplicados. Neste caso, essa baixa relação custo médio R\$/emprego pode ser explicada pelo maior direcionamento dos recursos para o setor rural, no qual, como bem destaca Matos (2006a e 2006b) os investimentos necessários para geração de um novo emprego são menores que no caso do setor industrial. E para ele outros fatores também podem ser elencados para explicar o menor custo de criação de empregos através do FNE e do FNO em comparação ao FCO:

- Um montante expressivo destinado ao financiamento de atividades menos intensivas em capital e o financiamento em maior proporção direcionado aos tomadores de pequeno porte.
- O direcionamento de recursos para um maior número de estados, e, naturalmente municípios.
- A disseminação dos montantes em atividades de menor capacidade, em relação à geração de empregos.

Nesse sentido, quanto ao emprego no setor industrial, cabe reafirmar que as atividades que mais se desenvolvem estão atreladas a indústria de transformação. Este ramo industrial, se considerado o período entre 1990 e 2012, foi responsável por mais de 60% dos empregos formais gerados pelo setor. Como mencionado, o processo de desconcentração do emprego industrial, no caso do Nordeste, aconteceu por meio da indústria de transformação que se expandiu criando novas oportunidades de emprego. No entanto, os setores que mais se desenvolveram foram os de menor complexidade. A indústria de alimentos e bebidas, têxtil e de calçados (bens de consumo não duráveis), são as maiores responsáveis pela absorção de mão - de - obra nordestina, conforme indica Tabela 2.30.

Tabela 2.30
NE- Distribuição do emprego formal no setor industrial 1990 a 2012

SETORES	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Indústria Extrativa	2,0	2,7	2,3	2,1	2,0	2,4
Construção Civil	21,0	20,6	23,9	21,2	32,8	34,4
Serv. Util. Pública	7,5	9,3	6,7	6,1	4,6	4,3
Ind. de Transformação	69,5	67,4	67,1	70,6	60,6	58,9
Minerais não metálicos	6,1	5,5	7,4	6,6	7,4	8,4
Ind.Metalúrgica	4,7	4,6	4,4	4,3	5,5	5,8
Ind. Mecânica	1,9	1,0	1,3	1,7	2,4	2,9
Mat. Eletr/comunicação	1,8	1,6	1,4	1,4	1,2	1,2
Material de Transporte	0,6	0,8	1,0	1,6	2,1	2,4
Madeira e mobiliário	3,7	3,7	3,9	3,2	3,2	3,5
Papel e gráfica	4,5	4,4	4,1	3,7	3,9	4,0
Borracha, fumo e couro	4,3	3,0	2,7	3,1	2,7	2,8
Ind. Química	9,0	7,6	8,0	7,8	10,2	9,9
Ind. Têxtil	18,2	17,6	20,5	17,7	17,2	16,3
Ind. Calçados	1,2	2,7	8,2	10,4	12,0	10,7
Alimentos e bebidas	44,0	47,5	37,1	38,5	32,2	32,1
Indústria Geral	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria

É preciso destacar que os setores que mais se desenvolvem na indústria de transformação do Nordeste, estão baseados em atividades menos intensas em capital e mais intensas em trabalho. Por sua vez, a mão de obra responsável pela execução desse tipo de atividade é menos qualificada e se enquadra numa faixa de remuneração menor (Tabela 2.31). Como o Nordeste possui abundante mão de obra à baixos custos, incentivos fiscais são ofertados e dispõe de matérias primas, é natural a migração de indústrias desse segmento para a região.

Tabela 2.31
NE- Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por faixa de Remuneração 1995-2012

Faixa de Remuneração	1995	2000	2005	2010	2012
C/rend. Menor que 0,5 até 1 Sal. Mins	10,1	10,3	12,0	10,7	9,9
C/rend. Maior que 1 até 1,5 Sal. Mins	22,5	33,5	42,3	46,2	46,0
C/rend. Maior que 1,5 até 2 Sal. Mins	15,1	16,8	15,6	16,4	16,6
C/rend. Maior que 2 até 5 Sal. Mins	31,2	25,0	21,1	17,8	18,5
C/rend. Maior que 5 até 10 Sal. Mins	8,9	6,5	3,9	3,4	3,5
C/rend. Maior que 10 até 20 Sal. Mins	4,2	3,0	1,8	1,5	1,5
C/rendi . Maior que 20 Sal. Mins	2,6	1,9	1,1	0,8	0,7
Não Classificados	5,4	3,0	2,2	3,2	3,3
Total	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria.

No Nordeste o nível de remuneração dentro da indústria de transformação, mas também em todo o setor industrial, tem um maior crescimento na faixa entre 1 e 1,5 salários mínimos, além disso no setor rural o processo é o mesmo. E como já explicitado, no caso deste ultimo as inversões necessárias para geração de um novo

posto de trabalho são menores que no caso da indústria. O fato é que à medida que os níveis salariais sobem a participação de empregados diminui em ambos os setores. Isso fortalece a alegação de que o emprego gerado pode ser de menor qualidade. Assim, quer seja no setor rural ou no industrial a qualidade estrutural do emprego e a remuneração que lhe é devida demonstram que a atuação do FNE em termos de sua baixa relação entre custo médio e geração de emprego formal, pode ter estrita relação com o nível de fragilidade e até de enfraquecimento das relações trabalhistas, no entanto, a respeito disso não podemos fazer conclusões.

Feita a análise da evolução do FNE em termos setoriais e espaciais, nos encaminhamos para o nosso foco principal que é analisar o seu papel na redução das desigualdades regionais, tomando por base o caso de dois estados selecionados, que são na verdade os maiores estados da região, a saber, Bahia e Pernambuco. Ambos representando em certa medida o conjunto da região. Os dois estados aqui selecionados são os maiores PIBs da região e por seus tamanhos, juntos contam um grande número de investimentos do FNE, o que nos leva a estudar o papel do FNE no desenvolvimento de suas cadeias produtivas. Assim, Identificar a alocação espacial e setorial dos investimentos nesses estados. Averiguar se os investimentos estão distribuídos de forma prioritária como estabelecido entre os objetivos do FNE. E estimar a geração de empregos com base nos relatórios disponíveis e nas informações do MI, comparando-os com a evolução do emprego formal disponibilizada pelo MTE através da RAIS, é a nossa proposta para o capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

O FNE SUA ATUAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS ESTADOS DA BAHIA E PERNAMBUCO

Após termos feito a análise da aplicação dos recursos do FNE, mostrando sua evolução, alocação setorial, espacial e seu potencial de geração de empregos para toda a região Nordeste, neste capítulo nos propomos a fazer o mesmo selecionando os estados da Bahia e de Pernambuco, que juntos respondem por 40% dos valores contratados. É preciso lembrar que esses estados fazendo parte do Nordeste necessitam de aporte de crédito para o desenvolvimento de suas cadeias produtivas ainda que sejam os estados mais importantes e abastados da região. Já vimos a importância dos recursos do FNE para desconcentração das atividades produtivas e promoção do desenvolvimento no Nordeste (mesmo que diante das imperfeições verificadas em sua atuação) e a partir de agora faremos uma análise para os dois estados mencionados, seguindo os mesmos moldes utilizados para análise feita no capítulo anterior.

3.1 Uma resenha sobre a estrutura e dinâmica da economia Baiana

As regiões mais pobres do Brasil, a exemplo do Nordeste, tiveram desde cedo as suas economias atreladas ao desenvolvimento do centro da dinâmica econômica e industrial, a saber, o estado de São Paulo. De acordo com o que vimos nos capítulos anteriores, apesar de concentrar boa parte das atividades econômicas de maior peso, a maneira como as demais regiões se relacionaram com São Paulo foi determinante para provocar um movimento de desconcentração produtiva.

Esse movimento ocorreu como fruto de investimentos realizados fora do centro dinâmico, sobretudo sob o comando do Estado, aumentando o grau de complementaridade entre as diversas regiões. “Os incentivos fiscais para estimular os investimentos em certas áreas geográficas (o mais conhecido é o Artigo 34/18 da SUDENE para o desenvolvimento do Nordeste), e certos setores (como turismo e exportações) contribuíram indubitavelmente para a elevação das taxas de crescimento da economia nacional em geral e do Estado da Bahia.” (ALCOFORADO, 2003, p.183).

Há de se fazer menção ao fato de que em muitos casos esse aumento de complementaridade, embora tenha promovido desconcentração, o fez mediante certa especialização produtiva. No caso do Nordeste, segundo Diniz (2001), houve uma

especialização em torno da produção de bens intermediários, tornando-o um financiador do desenvolvimento dos setores de bens finais, ainda instalados, no Sul e no Sudeste.

Como bem expõe Matos (2007), esse foi o caso do Estado da Bahia. O modo como à economia baiana se integrou ao mercado interno, acabou por lhe conferir uma forte especialização mesmo diante do seu moderno desenvolvimento industrial. A Bahia, mediante políticas governamentais exercidas dentro do contexto do Processo de Substituição de Importações foi contemplada, sobretudo a partir dos anos 70, com um número considerável de projetos industriais que objetivavam alavancar a produção de bens intermediários (intensos em capital e de tecnologia moderna). Tais bens teriam como finalidade complementar a matriz de produção no Sudeste do país.

Entre as décadas de 50 e 80, o Estado da Bahia modifica sua estrutura e passa de um modelo primário-exportador para uma economia de base industrial, de modo complementar às regiões Sul e Sudeste do país. Ao lado de um sistema produtivo agropecuário ancorado em produtos tradicionais, fixou uma estrutura industrial baseada na produção de commodities intermediárias. Esta estratégia permitiu ao longo do período que a Bahia consolidasse um setor industrial representativo na composição do produto do Estado alterando o perfil agroexportador até então predominante (FERREIRA et al., 2008, p.).

Esse processo de industrialização começa nos anos 50 diante da implantação da Refinaria Landulpho Alves ou de Mataripe na cidade de São Francisco do Conde, tirando proveito do petróleo existente no Estado e provocando a formação do complexo minero-metalúrgico em Candeias na década de 60, depois as instalações do Centro Industrial de Aratu (CIA), do Complexo Petroquímico de Camaçari, em 1978, e da metalurgia do cobre no início da década de 80. Lembrando, que todo esse movimento ocorreu de forma concentrada na região metropolitana, ou seja, na cidade de Salvador e seu entorno. O que por sua vez agravou a situação de desigualdade entre as diversas regiões que compõem o estado da Bahia (MATOS e MACÊDO, 2007).

Segundo Mascarenhas (2001, p. 64 *apud* PESSOTI e PESSOTI, 2010, p.4)

A essa concentração setorial une-se a concentração espacial, caracterizando fortemente o novo perfil econômico do estado. Em decorrência das externalidades e economias de aglomeração geradas pelas indústrias e infraestrutura já instaladas na RMS fatores como logística, serviços de apoio e manutenção e proximidade com fornecedores, aumenta o poder de atração desta mesma região, em especial para as indústrias dinâmicas, mais modernas e tecnologicamente mais sofisticadas, a exemplo dos ramos dos produtos químicos, plásticos, farmacêuticos e veterinários.

Entretanto, mesmo sendo a integração baiana, uma integração com especialização e voltada para as áreas de maiores economias de aglomeração, ela

permitiu ao estado da Bahia galgar maiores taxas de participação no PIB nacional e experimentar intensas transformações em sua estrutura econômica. Com redução do setor primário e consequente aumento de participação do setor secundário na composição do PIB estadual, conforme veremos na evolução de nossa análise.

Nos anos 80, como já explanado no capítulo I, há uma desarticulação do modelo baseado na intervenção do Estado, o que veio a provocar a ruptura dos grandes projetos feitos com base nas políticas regionais. O que se vê é uma falta de coordenação no que diz respeito às instituições responsáveis por operacionalizar os recursos necessários ao desenvolvimento. Ainda sim, a economia baiana resistiu à crise em função da maturação de investimentos realizados na década de 70.

Porém, na segunda metade da década de 80, mediante o esgotamento do modelo intervencionista e da conjuntura econômica internacional desfavorável, a Bahia sofreu fortes impactos em sua economia, de modo que os segmentos industriais de maior dinamismo foram obrigados a recorrer ao mercado externo como maneira de minorar os impactos provenientes do momento de recessão. Isso não alavancou o crescimento da atividade industrial, mas permitiu que a mesma chegasse à década de 90 mantendo a sua participação no PIB estadual nos mesmos patamares da década de 70 (PESSOTI e PESSOTI, 2010).

Com a introdução do modelo econômico fundamentado nas ideias neoliberais, esse ciclo expansivo acabou sendo estancado e a menor presença do Estado na economia nacional continuou a prejudicar o desenvolvimento de todo o Nordeste. A partir de então, o ciclo de grande crescimento da economia baiana, cedeu lugar a instabilidade econômica com alternâncias entre momentos de crescimento de curta duração e momentos de baixo crescimento, recessão e até mesmo estagnação.

Ainda chamando atenção para forma como ocorreu o processo de industrialização na Bahia, Alcoforado (2003, p.251) diz que:

O processo de industrialização ocorreu tardiamente no Estado da Bahia em comparação com os países líderes do capitalismo mundial, com uma defasagem de cerca de 40 anos em relação ao que ocorreu em São Paulo no Brasil. A industrialização do Estado da Bahia se concentrou na RMS — Região Metropolitana de Salvador devido fundamentalmente à ação do governo federal e dos investidores privados nacionais e estrangeiros localizados fora do Estado da Bahia atraídos pelos incentivos fiscais e financeiros, criados para promover o desenvolvimento do Nordeste e pelas vantagens econômicas em relação às demais regiões do país.

A Bahia através de um processo exaustivo visando à busca de novos investimentos teve na guerra fiscal a chave para ofertar benefícios com a finalidade de atrair empresas e adensar, diversificar e interiorizar as suas bases produtivas. A crise sofrida pelo Estado brasileiro provocou o esgotamento das políticas nacionais de desenvolvimento. Tais políticas eram responsáveis por articular os interesses federativos e a ausência das mesmas corroborou para o surgimento de políticas individuais com a finalidade de atrair investimentos, explodindo então a “guerra fiscal” entre estados e municípios.

Como bem ressalta Pessoti e Sampaio (2009, p.38).

A partir da década de 1980, sem poder contar mais com o apoio do Estado na dinamização das economias menos favorecidas, coube aos estados subnacionais procurar desenvolver um processo autônomo na condução do planejamento econômico. Aqueles que outrora galgaram um processo de acumulação capitalista (poupança) conseguiram manter o status dominante. Os outros, excluídos historicamente deste processo, tiveram que abrir suas economias ao capital estrangeiro, sobretudo com o apoio dos incentivos fiscais.

O fato é que mediante a crise instalada nos anos 80, e as políticas neoliberais introduzidas no início nos anos 90, os investimentos na economia estadual caíram drasticamente, e somente setores exportadores, intensivos em recursos naturais e outros estimulados pela guerra fiscal, foram capazes de manter suas inversões. Ressaltamos que nessa conjuntura, mesmo de forma distinta dos anos 70 verifica-se uma desconcentração produtiva, na qual regiões mais abastadas continuam a perder peso na participação industrial, e a guerra fiscal tem papel importante nesse processo. Exemplo na Bahia é a implantação da montadora automobilística Ford, mesmo que montada em uma cidade de porte médio como a de Camaçari.

A respeito disso, Matos e Macêdo (2007, p.6) colocam em evidência que:

É importante registrar, no entanto, que a abertura econômica e a maior internacionalização da economia tornaram as regiões metropolitanas, em geral, áreas privilegiadas de atração de investimentos de maior porte, especialmente aqueles que dependem de economias de aproximação, aglomeração ou de infraestrutura e logística, alijando áreas menos adensadas dos fluxos de capital. Estes fatos tornaram a RMS e as cidades médias áreas privilegiadas na atração de investimentos de maior porte, como pode ser confirmado pela localização da Ford no município de Camaçari, a despeito da tentativa do setor público de desconcentrar a produção.

Dessa forma, a década de 90 foi marcada pela ascensão neoliberal, tendo como resultado um intenso processo de abertura comercial e desregulamentação da atividade econômica. Por isso o desenvolvimento da Bahia e seu desempenho econômico durante

a década foram extremamente comprometidos pela falta de um sério projeto estadual de desenvolvimento, mas também pela ausência de um projeto nacional desenvolvimentista diante dos efeitos da política econômica adotada pelo governo federal.

A partir de 1994 “O governo Fernando Henrique Cardoso fez com que o Brasil se tornasse crescentemente vulnerável econômica e financeiramente nos planos interno e externo. É óbvio que o agravamento da situação econômica do país teria que contribuir também para o insatisfatório desempenho econômico dos estados brasileiros, entre os quais se situa a Bahia.” (ALCOFORADO, 2003, p.3).

A Bahia cresceu economicamente no período 1967/1999, mas não se desenvolveu. Isto porque, a despeito do aparente progresso material e dos avanços tecnológicos, o conjunto dos benefícios por eles gerados não está disponível para milhões de excluídos que constituem, preponderantemente, a população estadual (...) a Bahia viu agravada a sua dependência externa, tanto no plano nacional quanto no internacional, como decorrência de uma política desenvolvimentista equivocadamente traçada pela tecnoburocracia regional com a cumplicidade das elites agromercantis locais”. (SPINOLA, 2001, p.35-6).

Em resumo, coube ao Estado prosseguir com estratégias visando à redução da concentração em atividades produtoras de commodities intermediárias, indo em busca de uma maior diversificação e diminuição da concentração espacial das atividades produtivas, via atração de investimentos mais intensivos em mão de obra. Tais investimentos seriam atraídos através de um mecanismo de incentivos fiscais e financeiros (FERREIRA et al., 2008).

Porém, ainda que a política de incentivos tenha como objetivo, não só no caso da Bahia, mas, de todos os estados nordestinos promover um crescimento de forma equilibrada em termos espaciais, segundo Matos e Macêdo (2007, p.6), no caso da Bahia “(...) observa-se a manutenção de forte concentração na área de maior adensamento sócio-econômico — a RMS —, embora importantes atividades tenham se localizado no interior do estado, atraídas por incentivos fiscais”.

Na guerra fiscal, é possível que do ponto de vista estadual haja benefícios e ganhos durante algum tempo, e mesmo que a atração de uma empresa não traga necessariamente aumento de receita, poderá gerar empregos e, como consequência, renda adicional para os habitantes do estado ou da localidade em que essas empresas venham a se fixar. No entanto, quando de fato existe um ganho estadual surge uma

situação conflituosa em termos regional ou nacional, pois o ente federado que ganha, neste caso, na região Nordeste, impõe perdas aos demais.

Porém, como neste trabalho o nosso objetivo não é analisar os efeitos da guerra fiscal sobre a economia estadual baiana, nos cabe apenas fazer menção ao fato de que muitos investimentos surgiram como fruto da mesma. Tudo isso, nos remete a questão do desenvolvimento regional e a necessidade de políticas voltadas para esta temática. Por sua vez, tais políticas deveriam ser tocadas pela União, fortalecendo as estruturas produtivas, sobretudo, das regiões mais carentes, como ocorrera em tempos anteriores.

Ao contrário disso, como se vê os anos 90 tiveram como característica a busca pela integração da economia nacional ao contexto internacional. Tais anos foram caracterizados também, assim como a década de 80, pelo abandono de políticas desenvolvimentistas coordenadas pelo governo federal.

Por isso, o desenvolvimento regional se viu ameaçado e o que restou foram resquícios de ações e políticas empregadas no passado. Resquícios que por sua vez não foram capazes de impactar as realidades regionais e contrapõem-se as novas leis ditadas pelo mercado (BALANCO e SANTANA, 2007). Também o processo de desconcentração industrial como um todo, e em especial na Bahia, foi prejudicado, tanto que mesmo diante da desconcentração da indústria de transformação por meio de setores intensivos em trabalho, “[...] pode-se afirmar com certa segurança que, até o ano 2000, a desconcentração e a reestruturação industrial baiana foram relativamente modestas.” (BALANCO e NASCIMENTO, 2005, p. 25).

Assim, como é perceptível, no decorrer das duas décadas que finalizaram o século XX, as condições para o desenvolvimento regional não foram as melhores, embora, na Constituinte de 1988, mesmo sem o fôlego anterior, a temática regional tenha sido retomada. Através da Constituinte, como já explicitamos, foram criados os três Fundos Constitucionais de Financiamento.

A criação dos mesmos visava fomentar o desenvolvimento das três regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), que quando da integração do mercado interno foram prejudicadas em função do modo como se inseriram no processo. Sabemos que como efeito da integração e desenvolvimento do mercado nacional, surgiram as competições regionais. Tais competições deram vantagens às regiões mais dinâmicas do país, que souberam aproveitar e criar oportunidades de modificação nas suas bases produtivas. Em função disso, as três regiões acima citadas passaram a carecer de políticas específicas para diminuir o atraso em relação à outras regiões, como Sul e Sudeste.

No entanto, mesmo com a criação dos Fundos Constitucionais, estas regiões continuam tendo indicadores sócio-econômicos de menor desempenho, ainda que tenham aumentado suas participações no PIB da nação. É fato que os recursos que são disponibilizados têm variação atrelada diretamente ao ritmo de crescimento econômico e em função da sua fonte de origem, mas, é preciso ressaltar que “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”. (MATOS e MACÊDO, 2008, p.5).

No caso dos Fundos Constitucionais, e em particular, aquele que é direcionado ao Nordeste (FNE) e, portanto, tem parte de seus recursos aplicados na economia baiana, não se pode descartar os efeitos de suas aplicações sobre a estrutura produtiva regional. O FNE movimenta um volume de recursos que se mostram importantes no combate as desigualdades regionais, sobretudo, quando aplicados nas regiões mais pobres do Nordeste ou de cada estado nordestino em particular. Isso aproveitando as características de cada localidade e seus potenciais não desenvolvidos. Nesse sentido, o nosso objetivo na próxima seção é avaliar o papel do FNE no caso do Estado da Bahia.

3.1.1 A atuação do FNE no Estado da Bahia

Em primeiro lugar, lembramos que como exposto no capítulo anterior, desde quando foi criado, o FNE experimentou um importante crescimento dos recursos que lhe são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Em segunda instância, lembramos também que esse crescimento desencadeou um considerável aumento das operações e valores contratados junto ao BNB, gestor dos recursos do Fundo. Além disso, vimos que entre 1989 e 1994 (período pré-real) e depois entre 1995 e 2002, anos de estabilização monetária, houve ociosidade na aplicação desses recursos, talvez como fruto dos problemas já elencados no capítulo anterior (pg.91-93).

É verdade que no período pós-real, sobretudo, entre 1996 e 1999, apesar da ociosidade de recursos houve um crescimento anual sustentado que em 1999 superou os valores correspondentes ao ano de 1995. No entanto, é a partir de 2003 que há um crescimento mais significativo dos valores contratados pelo Fundo, crescimento que pode ser entendido como resultado da conjuntura econômica pautada na melhoria da economia brasileira. Por outro lado, pode ser entendido também como consequência da existência de recursos ociosos que não sendo aplicados nos anos anteriores, passaram a

ser aplicados de forma mais intensa a partir do ano em questão diante da conjuntura favorável à formação de expectativas mais otimistas para as inversões.

Segundo Matos e Macêdo (2007 p.9), é bom registrar que o crescimento das aplicações do FNE, representa importante aporte de recursos na região, e superou, em 2004 e 2005, os valores aplicados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Enquanto, O BNB por meio do FNE aplicou respectivamente, R\$ 3,3 bilhões e R\$ 4,2 bilhões, este último aplicou nos respectivos anos, R\$ 2,7 bilhões e R\$ 3,8 bilhões. Isso levando em consideração que a área de cobertura do BNB é maior que a do BNDES, o que facilitaria suas operações e lhe daria uma maior capilaridade.

Entre 1989 e 2010 foram realizadas mais de 3,5 milhões de operações com os recursos do FNE por meio da atuação do Banco do Nordeste. O Estado da Bahia respondeu por uma média de 19% dessas operações e 25,5% dos valores contratados em função das mesmas. Dessa forma, os valores médios dos financiamentos efetuados na Bahia, são maiores que a média dos valores nos demais estados abrangidos pelo Fundo. De acordo com a Tabela 3.1, é possível perceber que o valor unitário médio de cada operação efetuada no Estado da Bahia, foi de R\$ 25,4 mil, no entanto, para o conjunto dos demais estados beneficiados pelo Fundo o valor foi de R\$ 17,7 mil e para o total do FNE, neste caso incluindo o Estado baiano, foi de R\$ 18,2 mil.

Tabela 3.1
FNE*: Participação do estado da Bahia nas operações e contratações
e valor unitário médio das contratações
1989 – 2010

Período	Participação da Bahia no total do FNE (%)		Custo unitário médio das contratações (R\$)		
	Operações	Valores contratados	Bahia	FNE	FNE-BA
1989/1994	16,1	23,7	43.975	29.831	27.116
1995/2000	23,3	24,3	13.162	12.653	12.498
2001/2005	19,2	29,2	19.410	12.797	11.223
2006/2010	17,5	25,1	25.339	17.677	20.227
Média	19,0	25,5	25.471	18.239	17.766

Fonte: SIG/MI Fonte: SIG/MI www.integracao.gov.br

*Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE. Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Ainda em observação a Tabela 3.1, é possível identificar que entre 1989 e 1994, período anterior à criação do Plano real, há um maior custo unitário médio das contratações. Isso é fato, pois o número de operações para todo o FNE, cerca de 209 mil é bem menor que nos períodos posteriores, isso não só para o conjunto do FNE, mas

também para o estado da Bahia, que no período acumulou 33.662 operações, correspondendo a 16,1%.

Por outro lado, os valores contratados na Bahia revelam que ao longo do tempo a participação estadual nos financiamentos cresceu de forma significativa saltando de 23,7% no período em questão para 24,3% entre 1995 e 2000, e chegando a 29,2% entre 2001 e 2005. Se excluídos os municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, atendidos pelo FNE, essa representação seria de exatos 30%. E embora, haja uma queda entre 2006 e 2010, o valor ainda situa-se acima dos 25%, assim também a média calculada em função de todos os períodos. O custo maior e o menor número de contratações no período pré-real pode ser resposta a menor dissipação dos recursos na fase inicial de operação do FNE. Isso teria dificultado a sua aproximação com um maior número de tomadores de crédito, com destaque para os de menor porte, o que em tese teria elevado o valor unitário médio das contratações para esses anos.

Já no período pós-real vê-se uma elevação no conjunto das contratações, sobretudo nas realizadas pelos tomadores de menor porte. Conforme a Tabela 3.2 estes responderam entre 2000 e 2012 por 99% das operações efetuadas na Bahia, é bom ressaltar que, embora o período seja mais recente, desde 1998 a partir de onde se tem informações disponibilizadas, o nível de participação destes tomadores sofreu oscilações insignificantes.

Tabela 3.2
FNE*: Bahia e demais estados - nº de operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores - 2000-2012

Porte	Distribuição das operações realizadas (%)			Distribuição dos valores contratados (R\$)		
	BA/FNE	Bahia	FNE	BA/FNE	Bahia	FNE
Mini, Micro, Pequeno	18,7	98,8	99,2	22,1	24,5	28,1
Médio	21,9	0,7	0,6	21,2	12,5	15,1
Grande	37,5	0,5	0,2	28,2	63,0	56,8
Total		100	100		100	100

Fonte: SIG/MI www.integracao.gov.br/

*Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE.

Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Porém, o que nos chama atenção é que mesmo representando 99% das contratações, isso em função do PRONAF, os tomadores acima citados respondem apenas por 24,5% dos valores alvos de contratação nos limites estaduais. E na relação BA/FNE, apenas 18,7 % das operações, porém 22,1% dos valores contratados. Em contrapartida, os tomadores de porte grande e médio, mesmo sendo responsáveis por

uma pequena parcela das operações, respectivamente 0,7 e 0,5%, são os que mais concentraram valores contratados.

Em suma, a Bahia segue a tendência do FNE, mas, com maior intensidade, enquanto no FNE ambos os grupos representam 71,9% dos valores, no caso da Bahia essa representação é maior, chegando a 75,5%. Em separado, os tomadores de grande porte se destacam predominantemente, na Bahia com 63% e no conjunto do FNE com 56,8%.

Por um lado, isso pode ser explicado como resultado da concentração de financiamentos em projetos de maior viabilidade econômica. Tais projetos seriam apresentados por tomadores que possuem condições mais favoráveis de crescimento, acumulação e modernização, garantindo com mais precisão o cumprimento das exigências e garantias solicitadas quando feita a realização do empréstimo. No caso da Bahia, “a concentração no grupo dos tomadores de maior porte a partir de 2001 pode ser explicada pelos financiamentos ao projeto Amazon da Ford e os investimentos no pólo de Camaçari” (MATOS e MACÊDO, 2007, p.11). Assim, os menores tomadores estariam sendo alijados do processo.

A outra explicação para tal concentração de recursos, sobretudo, entre 2000 - 2012 pode estar no fato de que a partir de 2004 surgiu a possibilidade de contratação para projetos direcionados a área de infraestrutura através do PROINFA (Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste). Esses projetos mesmo respondendo por uma ínfima quantidade de operações tem a capacidade de aumentar essa concentração, já que demandam maiores volumes de recursos. Além disso, os mesmos são projetos estruturantes que executados tendem a facilitar o desenvolvimento de outras atividades e o acesso ao chamado capital social básico, em especial, quando realizados em áreas carentes (MATOS e MACÊDO, 2007).

O fato é que mesmo diante das possíveis explicações, o que se percebe é o que já foi dito no capítulo anterior, o FNE vem atuando pelo lado da demanda em seu conjunto e também no caso da Bahia. Isso fica claro quando se avulta a possibilidade de uma atuação em função de melhores condições do tomador quer sejam financeiras ou estruturais. Há nesse sentido uma reprodução da lógica estabelecida pelo mercado, onde quem tem mais, ganha mais.

Quanto à alocação setorial dos recursos do FNE na Bahia, das mais de 666 mil operações realizadas entre 2000-2012 observa-se na Tabela 3.3 que 96,7% se direcionaram ao setor rural. Os demais setores em conjunto representaram apenas 3,3%.

Foram aplicados no setor rural mais de R\$ 7,5 bilhões, com uma representação de 45,5% do total contratado. Embora, seja o maior percentual, há visivelmente uma distância entre operações e valores contratados, isso por conta das menores condições de tomada de crédito por parte dos tomadores que em regra são os de menor porte. Na verdade, os números revelam um descompasso entre operações e valores contratados dentro do setor, o que pode ser entendido como uma falha de atuação, já que o Fundo não está provendo mais recursos para grupos menos favorecidos, conforme seu objetivo. Se bem que para desmitificar essa questão é preciso lembrar que as atividades financiadas no setor, tais como: implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos rurais por si mesmas acabam requerendo valores menores de financiamento.

Tabela 3.3
FNE: Bahia - nº de operações realizadas e valores contratados por programa
2000-2012

Programas	Operações			Valores contratados		
	Bahia/FNE	Bahia	FNE	Bahia/FNE	Bahia	FNE
Rural	18,4	96,7	96,4	29,3	45,5	38,3
Agroindustrial	1,7	0,04	0,05	8,0	0,9	2,6
Industrial	12,7	0,4	0,5	17,7	16,1	22,3
Turismo	1,9	0,05	0,05	28,8	3,3	2,8
Infraestrutura	7,5	0,01	0,01	34,1	20,0	14,4
Serviços	17,5	2,8	2,9	17,9	14,2	19,5
Total		100	100		100	100

Fonte: SIG/MI www.integracao.gov.br

Seguindo o setor rural temos o setor de infraestrutura à frente do setor industrial com 20% dos recursos, mesmo com uma representação de apenas 0,01% das operações na Bahia. No período de referência foram realizadas 30 operações no setor, que juntas absorveram mais de R\$ 3,3 bilhões de reais. Como explicado, são operações que beneficiam projetos que de fato demandam maiores volumes de recursos. O interessante a ser frisado é que na relação BA/FNE, a Bahia responde por 34,1% do total contratado pelo FNE no setor de infraestrutura, mais do que os 29,3% do setor rural, reforçando a ideia de financiamento de grandes projetos e conseqüente financiamento dos grandes tomadores de crédito. Nesse sentido, mais adiante trataremos da alocação espacial dos recursos e as tabelas irão indicar que de fato há uma maior concentração desses investimentos em áreas mais estruturadas.

Ainda com referência a Tabela 3.3, quanto ao setor industrial, o mesmo foi responsável por 16,1 % dos valores contratados na Bahia, com R\$ 2,6 bilhões, a despeito de todas as mudanças que ocorreram na economia baiana, fazendo com que

este setor chegasse a representar em 2010, 30% do seu PIB. Entretanto, pelos valores contratados há um indicativo de que o setor cresce no estado, mas não se pode atribuir esse crescimento de forma intensa aos recursos que lhes são destinados por meio do FNE. Quanto ao setor de serviços representando 14,2% dos valores contratados na Bahia e absorvendo pouco mais de R\$ 2,3 bilhões, este ocupa a 4ª posição entre os setores mais incentivados e é seguido pelos setores de turismo e agroindústria, respectivamente 3,3% e 0,9%, R\$ 552 mil e R\$ 142 mil.

Na Bahia, ocorre o mesmo fenômeno com o qual se depara o FNE em seu conjunto, ou seja, enquanto os recursos se concentram no setor rural a composição do PIB estadual mostra evolução do setor industrial e terciário. Nesse sentido, a Tabela 3.4 aponta o crescimento do PIB estadual em função de sua composição setorial entre 1960 e 2012. O setor primário que em 1960 correspondia a 39,7 % do PIB estadual sofreu inflexão cedendo espaço a indústria e aos serviços, que juntos em 2010 já representavam mais de 92% do PIB baiano contra 7,2% de representação do setor rural, este tem no período uma perda de 32,5%.

Tabela 3.4
Bahia: Composição setorial do PIB 1970-2010

ANO	Primário	Secundário	Terciário
1960	39,7	12,3	48,0
1970	21,2	12,4	65,4
1980	17,5	30,9	51,6
1990	15,2	31,9	52,9
1995	13,6	35,1	51,3
2000	8,8	28,9	62,3
2005	8,6	32,2	59,2
2010	7,2	30,3	62,5
2012	7,3	30,7	62,0

Fonte: SEI para 1960/1990 e IBGE para 1995 a 2012.

A forte atuação do setor primário nos anos 60, próxima dos 40% do PIB, justifica-se pelo fato de que até esse período a economia baiana era caracterizada pela produção de base agrícola. Vários produtos, a exemplo do cacau, sisal, fumo, e outros produtos voltados ao mercado externo montavam essa base, mas, nos anos 70, como já mencionado, as bases produtivas do estado passam por uma diversificação ao ver despontar o setor industrial, sobretudo, as indústrias voltadas para o setor de transformação (ALCOFORADO, 2003).

Mesmo diante dos números modestos dos setores tradicionais que a compõem, a indústria de transformação se tornou a maior indutora da expansão industrial na Bahia. Tanto que já nos anos mais recentes, ou seja, na década de 2000, a mesma continuou a evoluir positivamente, e no ano de 2003, por exemplo, obteve um crescimento de 11,9%. Além disso, houve um grande impulso, com o qual contribuiu diretamente o parque automotivo em Camaçari, que em menos de três anos de funcionamento já havia atingido o volume de produção que era previsto para o final de 2005 (<http://www.sei.ba.gov.br/>). Portanto, o que se vê na Bahia é que entre os anos de 1970 e 2000, o setor terciário se consagra como o de maior participação na composição do PIB e portanto da riqueza estadual, mas a indústria passou a ter considerável relevância.

Nesse sentido, é preciso destacar a participação da indústria de transformação no Valor da Transformação Industrial (VTI) do estado, quando em 2010 representou 4,2% do VTI do país, sendo a maior participação entre os estados do Nordeste. Além disso, em todos os anos e para os setores selecionados conforme mostram os dados a seguir, o segmento da transformação obteve um percentual acima de 90% de participação na estrutura produtiva industrial do estado.

Como é possível observar na Tabela 3.5, os segmentos de coque, refino de petróleo, combustíveis nucleares e produção de álcool e de produtos químicos, perde posição relativa ao longo do período analisado, mas, continuam sendo responsáveis por mais de 40,5% do VTI, conforme dados de 2010. Além disso, outros setores tiveram expansão que indica a existência de um processo de diversificação dentro da base industrial.

Tabela 3.5

Percentual de participação do VTI industrial no Total do VTI da Bahia – Anos e setores selecionados – (em %)							
Setores	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Indústrias extrativas	5,9	6,4	6,3	8,5	6,3	7,1	8,3
Indústrias Transformação	94,1	93,6	93,7	91,5	93,7	92,9	91,7
GI - bens de consumo não durável	20,2	15,1	16,6	17,9	10,0	12,8	16,0
Alimentos e bebidas	14,0	9,8	10,4	11,9	6,6	7,7	9,0
Fumo	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Têxtil	1,4	1,6	2,1	1,7	0,1	0,8	1,0
Vestuário e confecções	0,9	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	1,5
Couro, artigos de viagens e calçados	0,5	1,5	1,8	2,1	1,1	2,7	3,3
Edição/impressão e reprod. de gravações.	2,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,1	0,3
Fabricação de móveis	0,4	0,6	0,8	0,7	0,6	0,4	0,7
GII – Bens de consumo intermediário	68,3	71,7	69,1	63,9	70,2	67,1	62,1
Produtos de madeira	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Celulose, papel e produtos de papel	5,6	7,3	6,7	4,5	3,3	5,5	6,7
Coque, refino de petróleo, combustíveis nucleares e prod. de álcool	10,7	31,3	25,4	25,3	37,6	33,6	25,8
Produtos químicos	37	22,5	25,7	23,1	20,0	17,3	14,9
Artigos de Borracha e plástico	3,1	1,3	1,7	2,2	2,7	2,9	4,0
Minerais não metálicos	2,5	1,6	1,4	1,0	1,1	1,2	2,3
Metalurgia	7,3	6,5	7,0	5,7	4,0	4,9	6,8
Produtos de metal	1,8	1,0	1,0	1,8	1,3	1,5	1,4
Reciclagem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GIII- Bens de Consumo durável e capital	5,6	6,8	7,8	9,7	13,5	13,0	13,6
Máquinas e equipamentos	2,0	1,1	1,5	1,2	1,8	0,4	0,5
Equipamentos de informática	1,7	4,3	0,8	1,0	2,3	2,2	2,2
Máquinas, aparelhos e material elétrico.	1,7	1,1	1,0	1,2	1,3	0,6	0,7
Eletrônico/aparelhos/equipamento comunicação	-	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4	0,3
Médico hospitalares	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Mont. veículos, reboques e carrocerias	0,0	0,0	4,1	5,6	6,6	9,3	9,7
Equipamentos de transporte	0,1	0,0	0,0	0,3	1,0	0,0	0,1
Total Indústria	100						

Fonte: IBGE/PIA e Boletim Regional do BCB, 2012 com adaptações.

Assim, também se destacam dentro da indústria de transformação na Bahia, os setores de Metalurgia, Celulose, papel e produtos de papel e Artigos de Borracha e plástico. No que compreende o setor de bens de consumo não duráveis, o destaque está para a indústria de alimentos e bebidas com 9%, ainda que haja perda relativa de participação, abrindo espaço para indústria de couro, artigos de viagens e calçados.

Já no setor de bens duráveis e de capital, como resultado dos investimentos realizados no Estado e aqui já mencionados, se destaca o setor de montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias. No entanto, o que queremos deixar claro é a importância do setor industrial para a economia baiana, sobretudo, da indústria de transformação, que no caso da Bahia, a despeito das perdas relativas em determinados setores, está claramente especializada na produção de bens de consumo intermediários.

Dessa forma, o que se verifica na Bahia e Nordeste é uma atuação do FNE financiando com maior aporte o setor rural. Tal direcionamento não se constitui em um problema, mas é preciso ressaltar que o setor industrial tem recebido investimentos que ainda ficam a margem do necessário, já que o mesmo responde por quase 1/3 do PIB baiano, recebendo menos que este mesmo terço em relação aos recursos do Fundo, se bem que no caso deste é possível o financiamento a partir de outras fontes, a exemplo do BNDES, ainda sim é possível evidenciar a necessidade de uma melhor redistribuição dos recursos em termos setoriais.

Outro fator a ser considerado, diz respeito à distribuição espacial dos recursos dentro dos limites correspondentes à Bahia. Antes é necessário lembrar que um dos objetivos propostos pelo Fundo, consiste na diminuição das desigualdades regionais. Essa diminuição deve ocorrer à medida que os recursos oriundos do Fundo sejam direcionados para áreas de menor adensamento produtivo, nas quais o crédito guiado pela lógica privada não tem, muitas vezes, o interesse de atuar. Assim, o Fundo deveria ter, como um dos instrumentos de política regional coordenado pelo Estado, a capacidade de corrigir falhas de mercado e viabilizar o crédito com destino a essas regiões.

No entanto, ao contrário do proposto, o FNE como um todo e no caso específico da Bahia, tem se comportado como financiador das regiões economicamente menos atrasadas, para as quais tem direcionado a maior parte de seus recursos. Há um direcionamento de recursos para áreas mais desprovidas, porém, a atuação com base na demanda tem provocado um maior afluxo para áreas onde estão localizadas as melhores estruturas e bases produtivas.

O fato é que, assim como por meio do FNE a desigualdade regional do Nordeste em relação às regiões tidas como mais dinâmicas está sendo diminuída, e contraditoriamente pela concentração de recursos nas metrópoles regionais as desigualdades intra-regionais podem estar sendo aumentadas, na Bahia não tem sido diferente. Em função da concentração de recursos, sobretudo, na Região Metropolitana de Salvador, outras regiões têm recebido menos recursos do que o necessário para desenvolver suas cadeias produtivas.

Em análise feita para o período que compreende os anos 2000 a 2005, segundo Matos e Macêdo 2007, alguns municípios, em especial na RMS, se destacaram como tomadores de recursos do FNE, a exemplo de Camaçari, que segundo a análise desses autores, já no ano de 2001, era responsável por 35% dos valores contratados pelo

Fundo. Esse percentual de contratação ultrapassa mais de 70% do contratado no ano em questão, sendo que boa parte dos recursos foram destinados aos investimentos no setor automobilístico.

Este volume de aplicações pode ser entendido como um elo de reforço à concentração espacial em torno de empreendimentos e cidades de grande ou médio porte. Camaçari, por exemplo, possui condições que favorecem a tomada de recursos, tem requisitos locacionais que a favorecem e proporcionam um retorno maior e mais confiável em relação aos recursos que lhe são direcionados.

Nesse sentido, há uma facilitação do acesso ao crédito, até mesmo por conta de uma maior cultura empresarial na localidade. No entanto, quando há uma forte concentração de recursos, há como consequência um aumento das desigualdades dentro dos limites estaduais, visto que barreiras de infraestrutura, dentre outros fatores, corrobora para exclusão das áreas de menor porte e dinamismo. Assim, retomáramos a questão de que o FNE tem a alocação de seus recursos prejudicada quando não consegue atuar sob a ótica da oferta.

Nessa direção e para fundamentar o que está sendo dito, dividimos a análise em dois períodos 2000/2005 e 2006/2010. O nosso objetivo é mostrar que ao longo dos 11 anos para os quais os dados foram analisados, poucas mudanças ocorreram em termos de distribuição espacial. Assim, na Tabela 3.6 mostramos com propriedade o ranking dos municípios baianos que mais receberam recursos do FNE entre 2000 e 2005. Na lista destacamos 15 municípios, onde os 10 primeiros e maiores tomadores respondem por quase 60% dos valores contratados.

Tabela 3.6
Bahia: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE
2000-2005

Municípios	Valores contratados	
	R\$ mil	%
1. Camaçari	338.171	12,1
2. São Desidério	284.080	10,1
3. Cairu	245.221	8,7
4. Mucuri	198.560	7,0
5. Salvador	187.973	6,6
6. Barreiras	123.893	4,4
7. Simões Filho	111.760	3,9
8. Alagoinhas	70.208	2,5
9. Riachão das Neves	66.113	2,3
10. Adustina	50.267	1,8
11. Correntina	49.428	1,7
12. Itacaré	36.647	1,3
13. Vitória da Conquista	35.377	1,2
14. Jandaíra	33.105	1,1
15. Formosa do Rio Preto	23.148	0,8
Total	1.853.951	65,7
Demais municípios	968.803	34,3
Total	2.822.754	100

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria

Através da Tabela verifica-se também que municípios da Região Metropolitana de Salvador figuram entre os mais beneficiados. Aliás, a cidade de Camaçari desponta como maior angariadora de recursos, seguida na RMS, dos municípios de Salvador e Simões Filho. É preciso destacar também que os três municípios acima citados possuem vantagens de aglomeração e os demais, a exemplo de São Desidério, Barreiras e Riachão das Neves, bem como Correntina e Formosa do Rio Preto (que não figuram entre os 10 maiores tomadores de recursos do FNE, mas entre os 15 maiores) localizam-se na extensão da chamada fronteira agrícola. Outros possuem bases produtivas mais diversificadas como é o caso do município de Alagoinhas. Somando-se ainda aos municípios citados como de fronteira agrícola o município de Luís Eduardo Magalhães que ocupa no período a 41ª posição entre os tomadores.

É bom ressaltar que todos os municípios da fronteira, juntos, respondem por 95% da soja estadual, produzida no Oeste baiano. Logo, “Trata-se de um espaço econômico dinâmico, responsável por cerca de 80,0% dos grãos da Bahia, beneficiado por uma bacia hidrográfica constituída de 29 rios perenes que possibilitaram a implantação de importantes projetos de irrigação nessa região de cerrados”. (Matos e Macêdo, 2007, p.15). O município de Cairu se destaca na agricultura e no turismo e no

município de Mucuri, além desses dois setores se destaca o setor agroindustrial (Fonte: <http://www.sei.ba.gov.br/>).

Já entre os anos de 2006-2010, é possível verificar através da Tabela 3.7 que o quadro referente aos maiores tomadores passou por poucas mudanças, que aumentou a concentração nos 15 municípios constantes na nova Tabela e que municípios da RMS continuam concentrando a maior parte dos recursos. Temos a capital do Estado como maior receptora dos recursos do FNE, seguida na RMS dos municípios de Camaçari e Candeias, este último substituindo o município de Simões Filho, que ocupa no período a 16ª posição.

Tabela 3.7
Bahia: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE
2006-2010

Municípios	Valores contratados	
	R\$ mil	%
1) Salvador	1.699.145	18,6
2) São Desiderio	749.990	8,2
3) Camaçari	735.124	8,0
4) Candeias	511.690	5,6
5) Feira de Santana	455.959	5,0
6) Barreiras	426.317	4,7
7) Jacobina	296.093	3,2
8) Correntina	295.800	3,2
9) Formosa do Rio Preto	291.515	3,2
10) Riachão das Neves	168.501	1,8
11) Teixeira de Freitas	156.458	1,7
12) Luís Eduardo Magalhães	151.058	1,6
13) Jaborandi	134.148	1,5
14) Ibicoara	126.211	1,4
15) Juazeiro	115.345	1,3
Total	6.313.354	69,0
Demais municípios	2.822.129	31,0
Total	9.135.483	100

Fonte: Ministério da Integração Nacional.. Elaboração própria

Fato a considerar é que esta substituição ocorre e o município de Candeias que antes não figurava entre os mais beneficiados passa a ocupar a 4ª posição. Candeias tem boa parte de sua economia baseada em um consolidado parque industrial e mantém em seu território um dos mais importantes portos do Brasil, o Porto de Aratu, por extensão o Centro Industrial de Aratu, além de que, está próxima a segunda maior refinaria do país, a Refinaria Landulpho Alves - Mataripe (RLAM), localizada no município de São Francisco do Conde. (Fonte: <http://www.encontracandeias.com.br/candeias/>).

Com base na Tabela observa-se também a manutenção dos municípios da fronteira agrícola, a exemplo, de São Desidério, Barreiras, Correntina, Formosa do Rio

Preto, Riachão das Neves e Luís Eduardo Magalhães saindo da 41ª posição entre 2000/2005 para 11ª entre 2006/2010, sendo este o centralizador do polo agrícola da Bahia. Temos ainda os municípios de Feira de Santana e Jacobina, o primeiro ocupa a segunda posição em população estadual e é também o segundo polo comercial do estado, tendo considerável avanço do setor industrial e terciário na sua estrutura produtiva. O segundo tem uma agropecuária expressiva, bem como um setor industrial e terciário relativamente diversificado (Fonte: www.sei.ba.gov.br/).

Na verdade, é perceptível que as mudanças entre os principais tomadores de recursos, acabaram de certa forma reforçando a concentração desses recursos em cidades de estruturas econômicas mais diversificadas. Entretanto, faremos logo a seguir uma análise baseada nas 32 microrregiões que formam a Bahia, tendo como finalidade ter uma melhor compreensão do quadro de desigualdade econômica intra-regional a partir de um recorte territorial.

Nesse sentido, a Tabela 3.8 apresenta indicadores do PIB total e per capita para as microrregiões. Cinco se destacam: Salvador (47%), Feira de Santana (6,5%), Ilhéus-Itabuna (5,5%), Porto Seguro (5,0%) e Barreiras (3,7%) respondendo juntas por 68% do PIB total em termos estaduais segundo dados de 2010.

Tabela 3.8
Bahia: Indicadores do PIB, população e FNE segundo microrregiões 2000/2010

Microrregiões	2010 (PIB)	(%)	2010 (Pop)	(%)	PIB Per capita	FNE (em mil)	(%)	FNE per capita
Alagoinhas	1.138.557	1,6	308.410	2,2	3.691	184.345	1,5	570
Barra	326.513	0,5	171.646	1,2	1.902	28.830	0,2	167
Barreiras	2.545.566	3,7	286.118	2,0	8.896	2.310.902	19,3	8.076
Bom Jesus da Lapa	414.275	0,6	171.236	1,2	2.419	86.151	0,8	503
Boquira	325.414	0,5	187.398	1,3	1.736	29.141	0,2	155
Brumado	584.041	0,8	235.970	1,7	2.475	54.051	0,4	229
Catu	1.044.378	1,5	212.070	1,5	4.924	38.493	0,3	181
Cotegipe	221.847	0,3	114.824	0,8	1.932	86.918	0,8	756
Entre rios	396.695	0,6	115.524	0,8	3.433	64.516	0,5	558
Euclides da Cunha	573.263	0,8	298.180	2,1	1.922	125.332	1,0	420
Feira de Santana	4.474.841	6,5	990.038	7,1	4.519	559.039	4,7	564
Guanambi	897.448	1,3	371.379	2,6	2.416	116.162	1,0	312
Ilhéus/Itabuna	3.804.492	5,5	1.020.642	7,3	3.727	791.454	6,6	775
Irecê	797.214	1,2	373.298	2,6	2.135	135.075	1,1	361
Itaberaba	538.546	0,7	249.359	1,8	2.159	142.081	1,2	569
Itapetinga	669.077	1,0	197.868	1,4	3.381	187.214	1,6	946
Jacobina	767.466	1,1	326.824	2,3	2.348	370.774	3,1	1.134
Jequié	1.547.914	2,2	507.347	3,6	3.050	189.966	1,6	374
Jeremoabo	206.049	0,3	99.393	0,7	2.073	80.469	0,7	809
Juazeiro	1.531.564	2,2	454.405	3,2	3.370	225.189	1,9	495
Livr. de Brumado	266.313	0,4	97.826	0,7	2.722	29.531	0,2	301
Paulo Afonso	1.047.717	1,5	167.118	1,2	6.269	70.389	0,6	421
Porto Seguro	3.315.742	5,0	727.913	5,2	4.555	786.793	6,6	1.080
Ribeira do Pombal	623.126	0,9	309.450	2,2	2.013	202.090	1,7	653
Salvador	32.947.900	47,3	3.458.571	24,8	9.526	3.811.107	31,8	1.101
Sant. Maria da Vitória	686.258	1,0	178.311	1,3	3.848	204.505	1,7	1.146
Sant. Antonio de Jesus	1.560.490	2,3	539.858	3,8	2.890	80.264	0,7	148
Seabra	700.501	1,0	254.192	1,8	2.755	252.685	2,1	994
Senhor do Bomfim	794.220	1,2	286.781	2,0	2.769	73.938	0,6	257
Serrinha	919.328	1,3	414.965	3,0	2.215	68.035	0,6	163
Valença	1.016.319	1,5	263.185	1,9	3.861	317.862	2,6	1.207
Vitória da Conquista	2.183.478	3,2	626.807	4,5	3.483	254.936	2,1	406
Total	68.866.552	100	14.016.906	100	4.913	11.958.237	100	853

Fonte: IPEA para PIB e população, BNB para FNE 2000-2010. Elaboração própria.

Ainda de acordo com a Tabela, dentre as microrregiões acima elencadas, Salvador, Barreiras, Paulo Afonso, Catu, Porto Seguro e Feira de Santana possuem renda per capita significativamente maior que as demais. De maneira que, partindo da premissa de que as microrregiões de renda per capita maior deveriam ter um saldo de empréstimos do FNE inferior em relação àquelas que possuem renda per capita menor, logo percebemos que há uma incoerência quando apenas duas microrregiões, Salvador e Barreiras concentram juntas mais de 50% dos recursos aplicados no Estado no período analisado. Sendo necessário ressaltar que no caso de Salvador, os recursos estão 15% abaixo de sua participação no PIB estadual em termos proporcionais.

Mesmo assim, as demais regiões, sobretudo, as de menor renda possuem claramente um saldo inferior ao que seria necessário para promover o desenvolvimento

e melhoria de suas cadeias produtivas. O que se percebe é um maior financiamento de regiões com fortes demandas empresariais. As microrregiões de Salvador e Barreiras se destacam nesse processo, mas são seguidas de outras microrregiões onde existem municípios fortes em termos econômicos e produtivos. Citamos como exemplo o município de Teixeira de Freitas na microrregião de Porto Seguro, Feira de Santana na região que leva o seu nome e de Itabuna na microrregião Ilhéus-Itabuna. É preciso lembrar também que estas cidades, a exemplo de outras, são consideradas de porte médio, tendo uma população acima de 100 mil habitantes, o que certamente corrobora para que nelas exista um maior dinamismo econômico.

Analisando o FNE em termos per capita percebemos que a microrregião de Barreiras se destaca entre as demais, além de receber recursos que ultrapassam cinco vezes a sua contribuição para o PIB estadual, é que além de possuir municípios da fronteira agrícola, a mesma também é voltada para o segmento da agroindústria capitalizada e moderna para a qual se requer altos investimentos agrícolas e agroindustriais. A própria cidade de Barreiras é considerada a capital de serviços da região Oeste da Bahia, possui um alto índice de estabelecimentos comerciais e industriais, tem um comércio forte e diversificado que atende a municípios circunvizinhos em setores como confecções, produtos farmacêuticos, gêneros alimentícios, revenda de máquinas e implementos agrícolas e veículos.

A respeito disso Mondardo (2010, p.265) afirma que:

No Oeste Baiano as atividades agroindustriais são concentradas, especialmente, em Barreiras que, por meio de uma rede de atividades produtivas e de serviços modernas, expande-se territorialmente interligando vários municípios da porção Oeste do estado como Luís Eduardo Magalhães (cidade entreposto de cargas, de comercialização e assistência técnica da agricultura moderna na região), São Desidério e Formosa do Rio Preto o que fez com que houvesse intensa atração de capital e de força de trabalho a partir das transformações consubstanciadas da década de 1980 em diante.

Ainda na mesma microrregião, a cidade de Luís Eduardo Magalhães é considerada como uma das que mais crescem no Brasil. O que explica tal crescimento, é que enquanto Barreiras tem um forte polo comercial, aquela tem uma forte concentração de indústrias. “A capacidade de atração de Luís Eduardo Magalhães é muito grande devido a migração de sulistas que lá se concentram em sua maior parte, a ligeira emancipação do local e seu índice de crescimento em relação ao seu período de emancipação política é assustador, sendo este também um dos principais fatores de

atração”(COSTA e MONDARDO, 2013, p.1382). Já São Desidério mesmo sendo uma pequena cidade, é um enorme município. Estando entre os maiores produtores de grãos do Brasil, com o 2º maior PIB agropecuário do país.

Porém, é preciso ressaltar que mesmo em microrregiões como Barreiras, onde municípios se destacam em certas atividades e conseguem espriar um pouco de seu movimento dinâmico para outros municípios, ainda existem contradições. A modernização, sobretudo, agrícola capitalista ocupa parte menor em relação a qual se desenvolve a cultura de subsistência, não determinando uma mudança no perfil global da microrregião em termos sociais e econômicos. Pelo contrario, a concentração espacial da moderna agricultura trouxe consigo a ideia de riqueza, forjando, espaços tratados de forma diferenciada pelo poder publico e privado. Enquanto os espaços nos quais se concentra a agricultura e cultura de subsistência, onde reside a maior parte da população regional, são tratados como espaços inferiores (SANTOS, 2008).

Assim, destacamos que das 32 microrregiões que compõem o estado da Bahia, 21 delas estão ligadas aos municípios que fazem parte do semiárido, que é composto por mais de 260 municípios, correspondendo a pouco mais de 60% de um total de 417. Vimos no capítulo anterior (Tabelas 2.27 e 2.28) que o agente administrador do FNE, ou seja, o BNB possui 54 agências no Estado da Bahia e que mais da metade dessas agências se localizam no semiárido, porém pelo que mostra a Tabela 3.9 mesmo diante dessa distribuição existe uma dificuldade em termos de dissipação de recursos.

Uma agência no semiárido baiano responde em média por nove municípios, indicador elevado e que pode ser uma das causas enfraquecedoras do desempenho do FNE na região. Nesse sentido é possível verificar que apenas 26% dos recursos aplicados na Bahia foram direcionados aos municípios ou microrregiões do semiárido. Na verdade, temos uma contradição, já que a maior parte dos recursos deveria ser direcionada a região semiárida e isto como se vê não está ocorrendo.

Tabela 3.9
BA – Valores acumulados por região
2000-2010

Região	Valores	%
Semiárido	3.091.112	25,8
Fora da Semiárido	8.867.125	74,2
Total	11.958.237	100,0

Fonte Ministério da Integração Nacional..
Elaboração própria

Outra forma de fazer essa análise seria utilizando a classificação proposta pela PNDR a fim de alcançar microrregiões consideradas como mais carentes e, portanto prioritárias para aplicação de recursos. Tal classificação ocorreu em função de um mapeamento feito a nível nacional através do cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita. Assim, a partir do seu grau de desenvolvimento e dinamismo as microrregiões definidas pelo IBGE passaram a ser conhecidas pela PNDR como sendo de alta renda, renda dinâmica, estagnada ou baixa renda (Fonte: www.integracao.gov.br).

Prioritariamente, as três últimas, mas, em especial as microrregiões de baixa renda, que como se sabe possuem baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo, bem como situações de extrema pobreza e debilidade de suas bases econômicas, deveriam receber a maior parte dos recursos. Nesse sentido e para mostrar a distribuição de operações e valores contratados de acordo com a tipologia da PNDR, temos a Tabela 3.10 indicando os valores médios, em termos percentuais, para operações e valores contratados entre 2000 e 2010.

Tabela 3.10
Bahia: Operações (op) e contratações (valor) por Tipologia da PNDR

ANOS	TIPOLOGIA							
	Alta Renda		Baixa Renda		Dinâmica		Estagnada	
	OP	Valor	OP	Valor	OP	Valor	OP	Valor
2000	0,2	38,2	19,2	8,4	36,4	27,7	44,2	25,7
2001	0,6	83,0	22,9	3,7	28,2	6,0	48,3	7,3
2002	0,3	7,1	26,5	19,0	29,2	29,9	44,1	43,9
2003	1,0	38,0	19,8	5,4	34,2	30,5	45,0	26,1
2004	0,6	25,6	19,6	14,1	23,2	32,4	56,6	27,9
2005	0,6	12,9	11,4	3,8	22,8	27,2	65,1	56,1
2006	1,0	33,7	16,6	5,4	21,4	18,7	61,0	42,1
2007	1,6	41,0	17,1	4,0	18,9	28,8	62,3	26,2
2008	1,6	28,0	17,4	3,4	18,1	35,3	62,9	33,2
2009	1,0	33,4	15,4	3,8	18,5	31,4	65,1	31,3
2010	1,0	36,4	16,5	2,9	19,6	30,7	62,8	30,0
Média	0,9	34,3	18,4	6,7	24,6	27,1	56,1	31,8

Fonte: SIG/MI, obtido em www.integracao.gov.br.

Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010

Ao observar a Tabela é perceptível que a maior parte das operações foram efetuadas nas microrregiões classificadas como de renda estagnada. São aquelas com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico, nelas a média de operações para o período foi de 56,1% e de 31,8% dos valores contratados. As microrregiões consideradas de renda dinâmica por possuírem rendimentos médios e

baixos, mas com dinâmica econômica significativa, responderam por 24,6% das operações e 27,1 % dos valores contratados.

No entanto, dentro das microrregiões prioritárias as que menos contrataram recursos foram justamente as de baixa renda. Estas obtiveram um percentual de 18,4 % nas operações e apenas 6,7% dos valores. A contradição reside no fato de que mesmo obtendo o menor percentual médio de contratações no período, apenas 0,9%, as microrregiões de alta renda, ou seja, com alto rendimento domiciliar por habitante (independente do dinamismo observado) concentraram o maior percentual médio de recursos, 34,3%, sendo necessário ressaltar que em termos anuais, em 2001 o percentual de recursos contratados nessas microrregiões esteve acima de 80% trazendo novamente a memória que a partir desse ano surgiram os financiamentos em torno do projeto Amazon da Ford e do pólo de Camaçari.

O fato acima, nos leva a considerar a existência de um maior financiamento em direção à regiões mais estruturadas, sobretudo, as que incluem capitais e municípios vizinhos. Isso, partindo da premissa de que o Nordeste e por consequência a Bahia apresentam grande ausência de microrregiões nessa tipologia. Por outro lado, o ínfimo número de operações nas MRGs de alta renda pode indicar a presença de oligopólios exigindo maiores investimentos em fatores de produção.

Porém, mesmo diante de tal contradição em termos agregados, em particular, municípios mais pobres mesmo que não estejam passando por mudanças expressivas e suficientes nas suas bases produtivas a ponto de redesenhar as estruturas regionais, estão sendo impactados pela inserção de recursos do FNE em suas economias. E embora, não façamos uma análise por faixa populacional, em análise feita para os anos de 2000 a 2005 constatou-se esse aumento de capilaridade, onde municípios de menor contingente populacional e menor atividade econômica receberam proporcionalmente mais recursos do FNE, do que suas efetivas contribuições para o PIB estadual (MATOS e MACÊDO, 2007).

Nesta curta análise a respeito da atuação do FNE no Estado da Bahia, nos cabe também fazer menção a distribuição do emprego formal em função da composição setorial de sua economia. Vimos na Tabela 2.24 (II capítulo) que o FNE entre 1990 e 2010 gerou mais de 9,6 milhões de empregos diretos em toda a região Nordeste. Vimos também que em termos industriais, grande parte desses postos de trabalho se concentrou na Indústria de Transformação em setores de baixa complexidade. No caso da Bahia e demais estados, embora não tenhamos disponíveis os dados de custo médio e estimativa

de empregos a níveis estaduais, nos propomos a fazer uma análise da evolução e distribuição do emprego formal a partir de dados primários extraídos da RAIS.

Conforme mostra a Tabela 3.11, dentre os grandes setores, o terciário é na Bahia tão significativo quanto no Nordeste e em toda a economia brasileira. O setor responde desde 1990 por mais de 65% dos empregos formais gerados na Bahia, entretanto, dentre os principais setores é o menos incentivado pelo FNE.

O setor secundário ocupando a 3ª posição em relação às aplicações do FNE na Bahia é o principal alvo de nossa análise por ser reconhecido como o maior indutor de desenvolvimento. Na Bahia, o setor não destoando do Nordeste tem como seu principal segmento, conforme indicado, a Indústria de Transformação, sobretudo, a especializada em bens de consumo intermediário.

Aqui optamos por utilizar todos os setores como referência, mas, se analisado o setor secundário em particular, o setor de transformação lidera a geração de empregos com uma representação média de mais de 55%, seguido do setor da construção civil 35%. No agregado dos setores essa participação, conforme demonstra a Tabela, tende a cair.

Tabela 3.11

Bahia: Distribuição do emprego formal por setores e atividades econômicas						
SETORES/ATIVIDADES	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Indústrias extrativas	1,3	1,0	0,7	0,8	0,8	1,1
Indústrias de Transformação	17,0	14,7	13,1	14,1	14,6	13,6
- Minerais não metálicos	1,5	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2
- Indústria Metalúrgica	1,3	1,0	0,8	0,8	1,1	1,1
- Indústria Mecânica	0,6	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6
- Mat. Eletr. e de Comunicação	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
- Material de Transporte	0,1	0,1	0,2	0,6	0,5	0,6
- Madeira e mobiliário	1,2	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
- Editorial, papel e gráfica	1,2	1,1	0,8	0,6	0,7	0,7
- Borracha, fumo, couro	1,0	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
- Indústria Química	4,3	2,8	2,3	2,0	1,9	1,8
- Indústria Têxtil	1,6	1,6	1,7	1,5	1,5	1,4
- Indústria de calçados	0,0	0,0	1,0	2,1	2,6	1,8
- Alimentos e Bebidas	3,8	5,2	3,5	3,2	3,0	3,0
SIUP	2,1	3,0	1,9	1,3	1,2	1,1
Construção Civil	10,6	6,8	7,6	6,7	10,0	9,5
Comércio e Serviços	66,3	66,7	69,9	69,3	67,6	69,3
Agricultura	2,6	7,8	6,7	7,7	5,7	5,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS Elaboração própria

É possível verificar também que dentro da Indústria de transformação, os setores que mais se destacam na geração de empregos são respectivamente o de Alimentos e Bebidas, a Indústria química, a Indústria têxtil e de Minerais não metálicos. Além disso,

alguns setores acabam ganhando força a exemplo da Indústria de calçados que de uma representação de 0,05% em 1990 chega a 2010 com 2,6% e outros acabam mesmo que com perdas relativas, mantendo a sua participação, como é o caso da Indústria Metalúrgica.

Quanto ao setor primário, o mais incentivado pelo FNE nos limites correspondentes a Bahia, este tem uma participação na geração de empregos que pode ser considerada como pouco expressiva se comparada aos demais setores. A agricultura Baiana entre 1990 e 2012, respondeu apenas por uma média de 6% do total dos empregos gerados na economia estadual. Sendo assim, podemos considerar a hipótese de que os recursos aplicados pelo FNE no setor, não se traduzem com maior êxito na geração de empregos formais, sendo necessário lembrar que a agricultura baiana (fronteira agrícola) mais capitalizada exige menos mão de obra.

Mas, como o FNE tem com objetivo principal desconcentrar as atividades produtivas, conseqüentemente o emprego e assim reduzir os desequilíbrios existentes entre as mais diversas regiões, na Tabela 3.12 ainda utilizando os dados da RAIS temos uma amostra da distribuição do emprego formal na Bahia de acordo com sua divisão microrregional. Sendo necessário ressaltar que a análise feita através da referida Tabela, ao contrário da Tabela anterior, tem como base apenas o setor industrial em seu segmento de maior representação, ou seja, a indústria de transformação.

Assim, ao observar a Tabela é possível perceber que entre 1990 e 2012, ocorre uma desconcentração do emprego industrial. A microrregião de Salvador que em 1990 respondia por 61,2 % do emprego na indústria de transformação passa a responder em 2012, por 40,8%, uma perda de 20%.

Tabela 3.12

Bahia: Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por microrregiões

Microrregiões	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Alagoinhas	2,0	0,8	1,6	1,3	1,5	2,0
Barra	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Barreiras	0,7	0,9	1,2	1,2	1,9	2,5
Bom Jesus da Lapa	0,0	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Boquira	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Brumado	0,4	1,3	1,0	1,0	0,5	0,7
Catu	4,0	4,8	3,4	3,1	1,9	2,0
Cotegipe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entre rios	0,6	0,0	0,2	0,5	0,4	0,5
Euclides da Cunha	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2
Feira de Santana	8,0	8,8	10,9	13,5	12,6	13,0
Guanambi	0,4	0,4	1,4	1,4	1,9	1,9
Ilhéus/Itabuna	4,8	4,7	7,4	6,6	5,9	5,9
Irecê	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Itaberaba	0,3	0,4	0,7	1,0	1,4	1,3
Itapetinga	0,5	0,4	4,6	5,4	8,8	4,1
Jacobina	0,3	0,2	0,4	0,6	0,6	0,6
Jequié	2,5	2,0	3,6	3,0	3,6	4,1
Jeremoabo	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Juazeiro	2,7	4,6	3,3	2,2	1,8	2,0
Livr. de Brumado	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Paulo Afonso	0,1	0,1	0,4	0,2	0,6	0,4
Porto Seguro	2,5	3,6	4,7	3,5	4,0	4,0
Ribeira do Pombal	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2
Salvador	61,0	56,8	44,6	40,3	38,4	40,8
Sant. Maria da Vitória	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Sant. Antonio de Jesus	4,1	5,4	2,7	5,4	5,0	4,6
Seabra	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Senhor do Bomfim	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4
Serrinha	0,7	0,6	2,0	3,2	2,5	2,5
Valença	1,7	0,9	1,2	0,9	0,8	0,9
Vitória da Conquista	1,3	1,7	2,9	3,9	4,1	3,9
Total	100	100	100	100	1000	100

Fonte: MTE/ RAIS. Elaboração própria

Entretanto, é preciso observar que mesmo com a perda relativa da microrregião de Salvador indicando a desconcentração do emprego industrial, poucas são as microrregiões com ganhos expressivos. Na verdade, Salvador e Feira de Santana que em 1990 concentravam 70% dos empregos, ainda chegam a 2012 concentrando mais de 50% dos empregos formais gerados no setor. Algumas microrregiões como Itabuna/Ilhéus, Santo Antonio de Jesus, Jequié, Porto Seguro, mantém suas participações ao longo dos anos.

Por outro lado, nas cinco microrregiões mais pobres em renda e que figuram entre as que menos captaram recursos do FNE, a exemplo, da Barra, Cotegipe, Boquira, Euclides da Cunha e Ribeira do Pombal, entre 1990 e 2012, foram gerados apenas 0,6%

dos empregos em um total de 910.236 postos de trabalho. Logo, a desconcentração ocorre, mas áreas mais carentes podem não estar sendo alcançadas pelo processo.

Ainda em observação a Tabela, é possível perceber que a microrregião de Barreiras, uma das mais incentivadas pelo FNE, tem pequena participação no emprego industrial do segmento em questão. Diante disso, é possível considerar que a maior parte dos valores contratados pelo FNE na região, são direcionados à outros setores, sobretudo, o rural, o agroindustrial e o setor de serviços, já que nesta microrregião se encontram municípios da chamada fronteira agrícola e a cidade que lhe dá nome é considerada o maior polo de serviços do oeste baiano.

Por fim, tendo a indústria como base do desenvolvimento, é preciso ressaltar que os empregos que nela são gerados, uma vez baseados em atividades menos complexas podem acabar criando um ambiente desfavorável em termos salariais. Não é sem causa, que diante do fortalecimento de setores produtores de bens intermediários e indústrias carentes de mão de obra, o Nordeste e por extensão a Bahia tendem a se destacar no segmento da transformação. Assim, na Tabela 3.12 nos propomos a analisar a distribuição do emprego formal na indústria de transformação baiana por faixa de remuneração.

Tabela 3.13
BA - Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por faixa de Remuneração 1995-2012

Faixa de Remuneração	1995	2000	2005	2010	2012
C/rend. Menor que 0,5 até 1 Sal. Mins	13,5	12,3	12,1	9,7	9,0
C/rend. Maior que 1 até 1,5 Sal. Mins	16,2	28,7	37,5	41,9	41,1
C/rend. Maior que 1,5 até 2 Sal. Mins	11,4	13,3	13,4	13,5	14,5
C/rend. Maior que 2 até 5 Sal. Mins	25,3	21,0	20,1	19,9	21,0
C/rend. Maior que 5 até 10 Sal. Mins	12,5	9,4	6,9	6,2	6,3
C/rend. Maior que 10 até 20 Sal. Mins	9,9	6,9	4,2	3,5	3,2
C/rendi . Maior que 20 Sal. Mins	7,3	5,5	3,0	1,9	1,6
Não Classificados	3,8	2,8	2,8	3,3	3,1
Total	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria.

Na Bahia, assim como em toda a região Nordeste o nível de remuneração dentro da indústria de transformação, mas também em todo o setor industrial, e demais setores tem um maior crescimento na faixa entre 1 e 1,5 salários mínimos. Considerando as três faixas de remuneração mais bem representadas, percebemos que a maior parte dos empregados formalizados no setor recebem entre 1 e 5 salários mínimos. Entretanto, a concentração na menor faixa de remuneração pode sugerir que na Bahia, o emprego gerado também é de menor qualidade, isso à medida que exige menor qualificação. Por

isso, é natural que quando os níveis salariais aumentem a participação de empregados diminua.

Por um lado, temos um problema em termos de mão de obra não qualificada que influencia diretamente na qualidade do emprego e da renda. Por outro, um aproveitamento e ganho dessas indústrias instaladas, muitas vezes, em função do grande contingente de trabalhadores dispostos a receber menores rendimentos e quando não por conta de incentivos e matérias primas localizadas que podem dirimir os seus custos. Ainda sim, mesmo sem fazer conclusões definitivas e sem negar a importância da atuação do Fundo, o que podemos dizer é que os recursos do FNE não podem ser considerados como maiores responsáveis pela expansão das atividades e do emprego industrial na Bahia, ora, diga o percentual que lhe tem sido destinado através do Fundo, entre 2000-2012, apenas 16,1% contra 45,5% destinado ao setor rural.

Assim, uma vez feita a análise da evolução do FNE em termos setoriais e espaciais e de geração de empregos no Estado da Bahia, na próxima seção faremos o mesmo procedimento para economia Pernambucana. Desde já ressaltando que se trata da segunda economia do Nordeste em termos de participação no PIB regional e um estado importante em termos de operações e valores contratados pelo FNE.

3.2 Uma resenha sobre a estrutura e dinâmica da economia Pernambucana

Assim, como a economia baiana, a economia do estado de Pernambuco ao longo da história passou por períodos de forte desenvolvimento e outros de grande estagnação. Embora não tenhamos como objetivo fazer uma análise histórica a respeito das transformações ocorridas, é sabido que a mesma foi auge da economia açucareira desde as últimas décadas do século XVII até o início do século XIX, quando esta economia entra em profunda letargia e crise.

Tal processo, mesmo que em meio a períodos de recuperação e expansão econômica, teve como consequência um agravamento das dificuldades provenientes das oscilações em torno do mercado do açúcar. Isso acarretou, ao final deste último século, uma profunda necessidade de deslocamento da demanda, ou seja, de uma melhor articulação com a demanda interna.

Nesse contexto, coube ao Estado de Pernambuco que na busca por uma melhor articulação com o mercado interno tirasse proveito da dinâmica existente na região Sudeste. Esta região, economicamente baseada nas exportações de café, tornou-se a

principal responsável pela absorção dos excedentes de açúcar não só de Pernambuco, mas, de todo o Nordeste brasileiro.

De maneira que, articulada à economia do Sudeste (com destaque para São Paulo), a economia Pernambucana, no seio expansionista da agroindústria açucareira, concebeu certas atividades industriais, sobretudo, pautadas no fornecimento de insumos e matérias primas ligadas ao setor metal mecânico e ao setor têxtil (com base no algodão nordestino). Apesar disso, e mesmo assumindo uma posição de prestígio dentre os estados nordestinos, a base econômica de Pernambuco esteve concentrada nos limites e entorno de sua capital alijando do processo áreas menos estruturadas que compõe o seu interior (GALVÃO, 2012).

Como bem ressalta Silva et al. (2012, p.3)

A primeira metade do século XX foi marcada por uma expansão da economia articulada à agroindústria açucareira, forma-se então no Estado uma atividade industrial que dá suporte à agroindústria açucareira, em termos de matérias-primas e equipamentos; simultaneamente a estes eventos, o Brasil vai adotando o modelo de industrialização substitutiva (LIMA et al. , 2007). O elevado dinamismo industrial a partir da década de 1960, especialmente após a criação da SUDENE, atinge Pernambuco ainda que de forma muito concentrada na região metropolitana.

Em suma, com a criação da SUDENE, mediante os incentivos fiscais e na presença de políticas regionais adotadas com a finalidade de desenvolver regiões como o Nordeste, entre os anos 60 e 70, a economia estadual passou a ser alvo de grandes investimentos. Tais investimentos possibilitaram a mesma atingir um nível elevado de diversificação industrial dentro dos padrões até então estabelecidos na região.

No entanto, todo esse crescimento e diversificação em grande parte localizados na Região Metropolitana do Recife, impuseram as regiões interioranas a uma condição de pouco dinamismo e forte dependência de atividades de cunho primário. Ainda que em poucas cidades, em especial do Agreste, tenham surgido certas atividades ligadas à agroindústria (Lima et al., 2007). Estes autores ainda pondera que na segunda metade dos anos 1970, a economia de Pernambuco passa a vivenciar um período de menor dinamismo, talvez atrelado a diminuição dos investimentos realizados pela SUDENE.

A partir da segunda metade dos anos 1970, no entanto, provavelmente de forma associada à menor participação nos incentivos fiscais da Sudene, a economia pernambucana inicia um período de menor dinamismo relativo, crescendo à média de 6,6% ao ano entre 1975 e 1980 (Nordeste: 7,2% ao ano). Tal perda de ímpeto relativo acentua-se na primeira metade dos anos 1980, vale notar, tendo a média de crescimento anual caído para 2,4% em

Pernambuco, contra 4,4% no Nordeste entre 1980 e 1985. (Lima et al. , 2007, p.3).

O estado de Pernambuco, assim como o todo o Nordeste foi afetado pela crise dos anos 80, sobretudo, na segunda metade da década. Investimentos estatais anteriores ainda maturavam nos primeiros anos da década de 1980, a exemplo dos próprios investimentos da SUDENE e também do II PND. Porém, a maturação desses investimentos não resguardou a economia pernambucana dos agravos da crise. Tanto que, mesmo em meio a certa recuperação do dinamismo econômico, nos anos posteriores, a saber, na década de 1990, Pernambuco teve uma perda relativa no contexto regional mantendo uma média de crescimento de seu PIB em 2%, enquanto o Nordeste crescia a uma média de 3,0% (Lima et al., 2007).

A esse comportamento atribui-se a redução no papel de Pernambuco como entreposto comercial, levando os demais estados da região a se articular diretamente com o centro hegemônico representado pela economia paulista e as dificuldades em termos competitivos enfrentada pela indústria sucroalcooleira. Dificuldades essas que forçaram os empresários do ramo a num curto espaço de tempo, optarem pela diversificação de seus investimentos, que inclusive se direcionaram para outras regiões.

Lima e Katz (1993) observam que nesse processo vários investimentos que poderiam ser destinados a Pernambuco, já desde a metade dos anos 70 começaram a se direcionar a outros estados. Eles citam como exemplos: o caso do polo petroquímico de Camaçari, do complexo cloro-químico de Alagoas e Sergipe e do polo minero-metalúrgico de São Luís, além dos investimentos no setor têxtil e de confecções no estado do Ceará.

O menor crescimento da economia pernambucana também tem relação com o fato de que a Região Metropolitana do Recife, entre 1969 e 1987, com a justificativa de desconcentrar as atividades produtivas dentro do estado, não esteve incluída dentro da chamada faixa A de prioridade nos projetos incentivados pela SUDENE. Porém, devem ser destacados outros fatores como: “a menor agressividade fiscal do governo de Pernambuco, a baixa produtividade e a reduzida articulação econômica das regiões do interior com a RMR e o reduzido índice de dinamismo do setor terciário pernambucano em que a informalidade tem um peso elevado, dificultando, sobremaneira, a geração de renda e a acumulação produtiva” (LIMA e KATZ, 1993, p.528).

Dada a sua importância para o país e para região Nordeste, nos últimos anos a economia Pernambucana, mesmo como certas limitações, tem apresentado um

crescimento relativamente melhor, sobretudo pelos investimentos estruturantes do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Após os anos 90, houve melhoria nas suas taxas médias de crescimento, por conta, dentre outras coisas, da atração de novos investimentos para o Complexo Industrial e Portuário de Suape. Contando também “a expansão da fruticultura irrigada entorno do município de Petrolina e a expansão das atividades têxteis e de confecções do polo de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe” (LIMA et al. , 2007, p.532).

Outros segmentos também mostraram recuperação, a exemplo, da indústria sucroalcooleira e de atividades em torno do setor de turismo. Contudo, merece ênfase o crescimento das atividades baseadas nos setor de serviços e o fato de que Suape veio a reconfigurar o papel do Estado como entreposto comercial, agora pelo lado das importações.

LIMA et al. (2007, p.532) ressalta que:

Pela localização estratégica no Nordeste, Pernambuco tem se posicionado com vantagens para atrair investimentos em centrais de distribuição, por exemplo, afora o esforço de atrair para Suape projetos industriais com maiores conexões externas. Suape agrega uma multimodalidade de transportes, através de rodovias e ferrovias internas, aliadas a um porto de águas profundas com redes de abastecimento de água, energia elétrica, telecomunicações e gás natural instaladas em todo o complexo. Embora ainda aquém das expectativas e dos elevados investimentos ali realizados, o complexo Suape, mesmo ainda inconcluso, é hoje um dos principais trunfos, embora estes não sejam muitos, da economia pernambucana, que poderá ajudar a transformar sua base produtiva de forma mais consistente.

Galvão (2012) entende que a despeito da importância de todos os investimentos, em especial os de Suape, quando colocado em questão o desenvolvimento industrial, a economia de Pernambuco apresenta até início dos anos 2000 taxas de crescimento inferiores, isso tendo como base comparativa a maneira como evolui o seu VTI (Valor de transformação Industrial). A participação dos ramos ligados à indústria de transformação teria sofrido declínio na formação do PIB estadual que segundo divulgação do IBGE era de 38%, e caiu para um patamar de 17% entre 1970 e 2000. Por outro lado, estados como Bahia e Ceará tiveram crescimento nessa participação, o primeiro passando de 27% para 44% e o segundo de 13% para 20%. Além disso, embora, haja um crescimento de novos ramos industriais impulsionando a dinâmica econômica estadual, o impacto desse crescimento tem, em sua visão, compensado apenas o contínuo declínio de setores mais tradicionais.

Já para Lima et al. (2007) o lançamento da pedra fundamental da Refinaria General José Ignacio Abreu e Lima, ocorrido em Suape no ano de 2005, junto a outros investimentos como o estaleiro de grande porte, o pólo de poliéster, a usina de regaseificação de gás natural e o terminal de granéis sólidos, tem a capacidade de atrair para Pernambuco outros projetos complementares. De maneira que, o direcionamento da política de desenvolvimento de Pernambuco parece apontar na direção certa, atraindo investimentos, expandindo a infraestrutura, promovendo arranjos produtivos e dando suporte às exportações.

Dito de outra forma, é necessário levar em conta que para concretização de todos esses investimentos, é fundamental a continuidade e esforço do setor público no investimento estatal em infraestrutura econômica e social, bem como na capacitação da estrutura produtiva e sua integração com os novos projetos. É preciso lembrar que os incentivos fiscais também corroboram na atração de novos investimentos oferecendo vantagens para empresas com interesse em se instalar, ou mesmo expandir sua capacidade de produção.

Porém, a despeito de todo o cenário promissor com o qual Pernambuco tem se deparado, cabe retomar a questão de que segmentos consolidados da economia pernambucana passam por constante ameaça e devem ter atenção especial para que diante de crises possam estar fortalecidos. É o caso do setor sucroalcooleiro, de confecções e outros setores. Em especial no caso do sucroalcooleiro, os produtos podem apresentar crises cíclicas relacionadas à oscilação de preços, sobretudo, no mercado internacional, havendo uma necessidade de melhoria em seus fatores de competitividade (WATANABE, 2012).

Sobre os projetos direcionados a Pernambuco, Lima et al. (2007, p.540) afirmam que:

Tais projetos, pelo seu elevado porte e pelas possibilidades de integração para frente e para trás, poderão implicar grandes transformações e alavancar o dinamismo da estrutura produtiva, a depender da capacidade de integração que a socioeconomia pernambucana venha a exhibir. Por outro lado, também se verifica que setores já consolidados dessa economia deverão nos próximos anos enfrentar novos desafios para manterem sua competitividade.

O tipo de investimento, sobretudo, industrial que está se instalando no Nordeste, em especial em Pernambuco não é, segundo Galvão (2012, p.15) do tipo “indústrias de pés soltos” ou *foot loose*, como parece ter sido no caso das décadas 60-80 (em grande parte montadoras de bens duráveis e não duráveis de consumo), mas aquelas que serão permanentes, até por que estão se instalando em decorrência do crescimento de

mercados regionais, fruto de políticas fiscais estaduais ousadas e investimentos em infraestrutura regional. Como também em alguns casos, como fruto das decisões, em nível federal, voltadas para conter o processo de extrema concentração industrial no país e em termos estaduais nas regiões metropolitanas. Lembrando que, mesmo que seja mediante utilização da guerra fiscal, um novo ciclo de desenvolvimento em algumas áreas do espaço regional pode beneficiar outras áreas vizinhas.

Entretanto, o que se pode depreender de tudo o que foi dito, é que entre 1980 e 2000, a economia Pernambucana passou um baixo nível de expansão, o que não destoa da realidade nordestina. Na verdade, o Nordeste e Pernambuco sempre acompanharam, com maior ou menor velocidade, os ciclos de crescimento da economia nacional. E como se sabe esta nas décadas de 1980 e 1990, esteve em forte crise, impelindo à região e ao estado de Pernambuco a obtenção de menores taxas de crescimento.

E mesmo que após os anos 2000 a economia de Pernambuco tenha mostrado relativa recuperação, não se pode negar que o desmonte do planejamento no Brasil operado nas décadas anteriores não tenha tido nenhuma consequência sobre a sua economia. Afinal, com o desmonte do planejamento, desmontou-se também todo o arcabouço institucional que de forma eficiente ou não havia colocado em pauta a necessidade de políticas regionalizadas como meio para promoção do desenvolvimento, não só da região Nordeste, mas de outras regiões economicamente atrasadas.

Como já sabemos, diante desse desmonte e da falta de políticas de fomento regional, foram criados no final da década de 80 os Fundos Constitucionais de Financiamento. Estes vigoram até os dias atuais com o objetivo de fortalecer as estruturas produtivas das regiões mais carentes, para isso obviamente fortalecendo a estrutura produtiva de cada estado que compõe estas regiões. Por isso, assim como fizemos para o caso da Bahia, temos como objetivo a partir da próxima seção avaliar o papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no caso do estado de Pernambuco.

3.2.1 A atuação do FNE no Estado de Pernambuco

Das mais de 3,5 milhões de operações realizadas com os recursos do FNE desde a sua criação até o ano de 2010, o estado de Pernambuco respondeu por uma média de 11% dessas operações e 12,5% dos valores contratados (Tabela 3.14). Dessa forma, os valores médios dos financiamentos efetuados em Pernambuco são menores que a média

dos valores em comparação ao estado da Bahia. É possível perceber também que o valor unitário médio de cada operação efetuada no estado foi de R\$ 33,4 mil, no entanto, para o conjunto dos demais estados beneficiados pelo Fundo, o valor foi de R\$ 17,9 mil e para o total do FNE, neste caso incluindo o estado de Pernambuco, foi de R\$ 18,2 mil.

Tabela 3.14
FNE*: Participação do estado de Pernambuco nas operações e contratações e valor unitário médio das contratações 1989 - 2010

Período	Participação de Pernambuco no total do FNE (%)		Custo unitário médio das contratações (R\$)		
	Operações	Valores contratados	Pernambuco	FNE	FNE-PE
1989/1994	4,4	13,1	89.914	29.831	27.098
1995/2000	16,2	12,9	10.959	12.653	14.353
2001/2005	11,5	10,1	11.447	12.797	13.103
2006/2010	11,2	13,7	21.532	17.677	17.189
Média	10,8	12,4	33.463	18.239	17.935

Fonte: SIG/MI Fonte: SIG/MI www.integracao.gov.br

*Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE. Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2010.

Entre 1989 e 1994, período anterior à criação do Plano real, há um maior custo unitário médio para todo o FNE, mas no caso de Pernambuco este custo supera em mais de 100% o custo referente às contratações na Bahia (Tabela 3.1), assim como o custo referente ao conjunto dos demais estados. Isso pode ser explicado pelo baixo número de operações realizadas no período, apenas 9.094 operações correspondendo a 4,4%. O que pode ser resultado da menor capilaridade dos recursos nos anos iniciais de atuação do FNE e do baixo dinamismo da economia brasileira à época.

Por outro lado, o percentual de valores contratados revela que ao longo do tempo, embora a participação estadual nos financiamentos não tenha sofrido mudanças tão expressivas, Pernambuco desde a criação do FNE tem mantido o seu padrão médio tanto em operações, quanto em valores contratados. Fato a considerar é que entre 1995 e 2000, houve queda no custo médio das contratações como resultado do aumento das operações em relação ao período anterior. Foram 70.355 operações para quais se destinaram mais de R\$ 770 milhões. De sorte que, somente entre 2001 e 2005 as contratações estaduais ultrapassaram mais de R\$ 1 bilhão para entre 2006 e 2010 chegar ao montante de R\$ 5 bilhões e mais de 235 mil contratações efetuadas.

Em Pernambuco, como é possível verificar na Tabela 3.15, as operações e contratações em função do porte de tomadores revela que a maior parte das operações foi feita por tomadores de menor porte, no mesmo percentual que no conjunto do FNE,

99,2%. Entretanto, como no caso da Bahia os valores contratados são bastante inferiores indicando um descompasso entre operações e distribuição de valores para tomadores desse porte, apenas 25,2% no estado e 13,5% na relação PE/FNE.

Tabela 3.15
FNE*: Pernambuco e demais estados - nº de operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores - 2000-2012

Porte	Distribuição das operações realizadas (%)			Distribuição dos valores contratados (R\$)		
	PE/FNE	PE	FNE	PE/FNE	PE	FNE
Mini, Micro, Pequeno	11,6	99,2	99,2	13,5	25,2	28,1
Médio	11,2	0,6	0,6	12,5	12,5	15,1
Grande	8,4	0,2	0,2	16,5	62,2	56,8
Total		100	100		100	100

Fonte: SIG/MI www.integracao.gov.br/

*Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE.

Por sua vez, os tomadores de grande porte, mesmo sendo responsáveis por uma pequena parcela das operações 0,2%, são os que mais concentraram financiamentos. Mais de 60% dos valores financiados em Pernambuco entre 2000 e 2012 foram direcionados a tomadores e, por conseguinte empreendimentos de grande porte, tal concentração em volta desses tomadores ultrapassa o percentual para todo o conjunto do FNE, ficando próximo ao percentual registrado para o estado da Bahia.

O percentual de valores contratados deveria estar alinhado com o maior número de operações, neste caso, realizadas por tomadores de pequeno porte. No entanto, em Pernambuco o FNE reafirma a sua tendência de atuar financiando com maior intensidade os grandes tomadores de crédito, bem como aqueles que disponham de projetos de maior viabilidade econômica. E neste caso, como mencionado na seção anterior, há uma atração de grandes empreendimentos, sobretudo, industriais como resultado de fortes investimentos em torno de Suape e da expansão infraestrutural que o estado tem aproveitado.

Pernambuco vem mostrando, mais recentemente, alguns indícios de recuperação do crescimento, apresentando uma performance relativa um pouco superior à média dos demais estados nordestinos. Tal desempenho parece estar associado a oportunidades criadas pela localização e por atração de investimentos carreados pela existência de um distrito industrial portuário, o complexo Suape, além do aproveitamento de algumas vantagens relativas de espaços econômicos como o da fruticultura irrigada no Vale do São Francisco e do gesso na região do Araripe, bem como ao melhor desempenho de segmentos mais tradicionais, como o sucroalcooleiro. (LIMA et al. , 2007, p.526).

Além disso, as explicações dadas para o caso da Bahia podem ser utilizadas para Pernambuco, quando se trata da possibilidade de contratar projetos de infraestrutura. O PROINFRA alcança, não só estes, mas todos os estados atendidos pelo FNE. Logo, tal possibilidade pode estar contribuindo para um maior financiamento de empreendimentos de grande porte. Esses projetos, por suas características de mercado demandam um grande volume de recursos mesmo que direcionados a um ínfimo número de operações.

Portanto, até o presente momento o que verifica é um alinhamento da atuação do FNE em Pernambuco com a sua atuação em termos gerais e também no território baiano. Apesar de todas as explicações em curso, fica evidente a existência de falhas que indicam haver uma necessidade de melhor articulação entre o FNE e as políticas de desenvolvimento regional para que os objetivos do Fundo sejam alcançados em sua integralidade.

Porém, é importante destacar que diferente da Bahia, onde os tomadores de grande porte indicam estar ligados ao setor de Infraestrutura, no caso de Pernambuco estes pelo surto de investimentos em torno de Suape, parecem estar ligados ao setor Industrial. Lembrando que Suape fica entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho na Região Metropolitana do Recife, podemos inferir que há nesse sentido um reforço da concentração espacial das atividades produtivas. O que mesmo ocorrendo, não impede que externalidades positivas alcancem outras áreas mantendo com a RMR uma relação de complementaridade.

Nesse sentido, a análise da alocação setorial dos recursos confirma que a indústria tem sido o setor mais incentivado pelo FNE no território Pernambucano. Na Tabela 3.16, percebe-se que o setor industrial foi responsável por 0,8% das operações realizadas em Pernambuco entre 2000 e 2012, respondendo no mesmo período por 36,7% dos valores contratados, mais de R\$ 3,5 bilhões. Este percentual conforme demonstra a Tabela é maior que o encontrado para o caso do FNE (22,3%) e ultrapassa em mais de 20% o percentual encontrado para o caso da Bahia (Tabela 3.3).

Das mais de 400 mil operações realizadas entre 2000 - 2012 observar - se que 95,4% se direcionaram ao setor rural. Os demais setores em conjunto representaram apenas 5,5%. Foram aplicados no setor rural mais de R\$ 1,7 bilhão, com uma representação de 18,6% do total contratado, menos do que o contrato pelo FNE em termos globais, 38,3%. Este setor, embora tenha capacidade de concentrar um elevado número de operações não tem conseguido elevação em suas contratações, talvez pelo

fato de estar voltado para o PRONAF, que mesmo sendo importante têm em sua conta tomadores de menor porte e com menores condições de acesso ao crédito, pela grande parte do seu território se situar na área do polígono das secas e por causa do declínio de sua agroindústria canavieira.

Ainda à frente do setor rural temos o setor de serviços com 20% dos recursos, e com uma representação de 3,7% das operações. No período de referência foram realizadas mais de 15.000 operações no setor, que juntas absorveram mais de R\$ 1,9 bilhão. O setor de serviços tem sua maior concentração na capital do estado, Recife, que é um tradicional polo de serviços. Os segmentos de maior destaque são: comércio, serviços médicos, serviços de informática e de engenharia, consultoria empresarial, ensino e pesquisa, atividades ligadas ao turismo, ou seja, setores modernos e intensivos em capital.

Tabela 3.16
FNE: Pernambuco - nº de operações realizadas e valores contratados por programa 2000-2012

Programas	Operações			Valores contratados		
	Pernambuco /FNE	PE	FNE	PE/FNE	Pernambuco	FNE
Rural	11,1	95,4	96,4	7,0	18,6	38,3
Agroindustrial	14,3	0,1	0,05	13,2	2,4	2,6
Industrial	16,4	0,8	0,5	23,7	36,7	22,3
Turismo	8,8	0,04	0,05	31,4	6,2	2,8
Infraestrutura	4,2	0,01	0,01	16,2	16,2	14,4
Serviços	14,2	3,7	2,9	13,9	19,8	19,5
Total		100	100		100	100

Fonte: SIG/MI www.integracao.gov.br.

O setor de infraestrutura absorveu mais de 16% dos valores contratados, respondendo por um ínfimo número de contratações, apenas 17 projetos. Apesar disso, o mesmo atraiu mais de R\$ 1,5 bilhão com o custo médio por operação na ordem de R\$ 88,2 milhões. O que indica que se trata de grandes projetos que podem servir para promoção de melhorias e como pontes de viabilidade para que áreas menos privilegiadas possam se inserir no processo de desenvolvimento. Isso, se estes em Pernambuco estiverem sendo direcionados a essas áreas.

Fato relevante é a participação do setor de turismo na relação PE/FNE. O estado de Pernambuco apresenta significativo potencial turístico. O percentual de Pernambuco nesse setor em relação às contratações globais do FNE é natural diante de suas atrações históricas, naturais e culturais. Assim, o estado responde por 31,8% das contratações globais para o setor e junto à Bahia responde por mais de 60% dos valores contratados,

ficando os demais estados com o percentual de 40%. Além disso, em 2007 somente as atividades de alojamento e alimentação, já representavam 2,1% do PIB Estadual, sendo um indicativo da relevância deste segmento para a economia do Estado (SOUZA e FREIRE, 2014).

Entretanto, percebe-se que excluindo a relação PE/FNE, em Pernambuco o setor atraiu apenas 6,2%, cerca de R\$ 602 milhões. Já o setor agroindustrial, tanto em Pernambuco quanto no conjunto do FNE está entre os setores que menos absorveram recursos. Em Pernambuco, este foi responsável por apenas 253 operações correspondendo a 0,1% e empregando pouco mais de R\$ 236 milhões, o que corresponde a 2,4% do total contratado no estado.

Assim, constatamos que Pernambuco não se depara com o mesmo fenômeno que ocorre na Bahia e no FNE em seu conjunto, onde a maior parte dos recursos se concentra no setor rural indo de encontro a composição do PIB estadual e regional. Embora o setor terciário seja destaque na economia Pernambucana, é possível perceber na Tabela 3.17 que entre os anos 60 e 2000, é o setor secundário que ganha expressividade na composição do PIB estadual. Corroboraram para um maior desenvolvimento da indústria a partir dos anos 60, o fortalecimento de atividades em torno da agroindústria açucareira e os incentivos e projetos da SUDENE. De modo que, se por um lado a indústria cresce, por outro, o setor primário perde espaço na composição do PIB estadual chegando ao fim da primeira década do século XXI com uma participação de apenas 4,5%. Esta, por sua vez, não mais fortemente baseada no cultivo da cana-de-açúcar, mas, também em outros segmentos, a exemplo da fruticultura irrigada.

Tabela 3.17
Pernambuco: Composição setorial do
PIB 1960-2010

ANO	Primário	Secundário	Terciário
1960	30,2	15,8	54,0
1970	14,2	21,9	63,9
1980	11,0	33,3	55,6
1990	9,6	33,8	56,6
1995	10,5	32,5	57,4
2000	8,5	31,2	60,3
2005	5,1	22,1	72,8
2010	4,5	22,1	73,4

Fonte: IPEADATA 1960/2000 e IBGE para 2005 e 2010.

Ainda no que se refere à indústria dentro dos limites estaduais, é preciso destacar que mesmo retratando uma situação vantajosa, Pernambuco teve durante a década de 90 um desempenho industrial aquém do esperado, perdendo, como já exposto, a sua boa posição relativa de produtividade e geração de empregos formais. Entretanto, com a chegada do novo ciclo de crescimento, o peso da indústria, e em especial o da indústria de transformação, vem mostrando certa recuperação, reflexo de políticas de estímulo ao investimento privado, mas, também de investimentos estatais. Assim, após certo período de inflexão, o desenvolvimento pelo qual a indústria pernambucana tem passado pode ser considerado como reflexo da significativa diversificação do setor quando comparado aos demais estados da região (DUARTE e SILVA, 2002).

Dito de outra forma, o referido processo de diversificação, conforme mostrado em tópicos anteriores, alcançou a primeira década do século XXI e a partir de então segue com relativo êxito. Ora diga, o Complexo Industrial Portuário de Suape, impulsionador de varias atividades, dispondo de zonas industriais dotadas de total infraestrutura para o desenvolvimento de empreendimentos dos mais variados portes.

Por isso, é preciso reforçar a importância da participação da indústria, em seu principal segmento, a indústria de transformação. Segundo o boletim regional do Banco Central do Brasil, “dados da Pesquisa Industrial Anual – Empresa, do IBGE, relativos a 2010, indicam que a indústria de transformação do estado possui elevada presença de segmentos relacionados à produção de açúcar e derivados” (Fonte: www.bcb.gov.br). Porém, é impossível negar que a mesma tem mostrado significativa diversificação.

Ainda sim, conforme indica à Tabela 3.18, a elevada presença de segmentos relacionados à produção de açúcar e derivados levou o valor da transformação industrial (VTI) da indústria de alimentos e bebidas a alcançar 43,6% de participação em 2006, e em 2010, mesmo com relativa queda, manter sua participação em 37% do total da indústria. Como é possível observar, mantendo sua participação e seguindo o setor de alimentos e bebidas, temos a indústria de produtos químicos com uma participação média de 12% no VTI estadual. Se acrescentados ao setor de alimentos e bebidas e da indústria química os números apresentados para o setor de minerais não metálicos e metalurgia básica, atingiríamos mais de 60% do VTI pernambucano.

Observando de forma particular os três grupos que compõe a indústria de transformação, é possível perceber que no primeiro deles, bens de consumo não duráveis, a despeito da grande participação do setor de alimentos e bebidas, temos o setor de edição, impressão e reprodução de gravações perdendo espaço. Em 1998, este

respondia por 4,3 do VTI e em 2010 passa a responder por apenas 1,4%, enquanto isso, os demais setores mesmo com quedas relativas e até pequenos ganhos, continuam a manter suas participações.

Tabela 3.18
Percentual de participação do VTI industrial no Total do VTI de Pernambuco – Anos e setores selecionados – (em %)

Setores	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Indústrias extrativas	0,8	1,2	0,7	0,6	0,8	0,7	2,3
Indústrias Transformação	99,2	98,8	99,3	99,4	99,2	99,3	97,7
GI - bens de consumo não durável	46,9	42,7	44,1	47,2	53,9	44,2	45,7
Alimentos e bebidas	35,7	32,0	34,8	38,3	43,6	36,2	37,3
Fumo	-	-	-	-	-	-	-
Têxtil	2,2	2,6	2,6	2,1	3,1	2,3	1,8
Vestuário e confecções	2,2	3,3	1,4	1,2	1,5	1,5	2,3
Couro, artigos de viagens e calçados	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Edição/impressão e reprod. de gravações.	4,3	3,0	3,6	3,5	3,4	1,7	1,4
Fabricação de móveis	1,6	0,7	0,7	1,1	1,4	1,6	2,0
GII – Bens de consumo intermediário	40,0	46,0	45,3	43,8	35,1	45,2	39,5
Produtos de madeira	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2
Celulose, papel e produtos de papel	2,2	2,2	3,0	2,2	2,6	2,5	3,0
Coque, refino de petróleo, combustíveis nucleares e prod. de álcool	2,0	1,5	0,5	0,9	1,0	0,8	0,1
Produtos químicos	11,1	13,0	14,1	13,5	12,0	14,0	11,5
Artigos de Borracha e plástico	3,7	4,4	4,4	4,3	3,8	6,9	5,3
Minerais não metálicos	6,9	6,0	6,1	6,1	7,8	8,9	8,5
Metalurgia	7,8	12,5	7,4	9,2	3,9	8,8	6,5
Produtos de metal	6,1	6,4	9,5	7,0	3,7	3,0	4,4
Reciclagem	-	-	0,2	0,2	0,1	-	-
GIII- Bens de Consumo durável e capital	12,3	10,1	9,9	8,4	10,2	9,9	12,5
Máquinas e equipamentos	2,4	1,7	1,9	2,2	3,4	1,3	1,2
Equipamentos de informática	0,1	0,1	0,0	1,0	0,1	0,3	0,2
Máquinas, aparelhos e material elétrico.	7,5	4,7	4,3	3,0	3,9	4,5	4,8
Eletrônico/aparelhos/equipamento comunicação	-	2,0	1,3	0,5	0,5	-	-
Médico hospitalares/ópticos	1,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
Mont. veículos, reboques e carrocerias	0,2	1,4	0,3	0,2	2,1	2,2	0,3
Equipamentos de transporte	1,1	0,1	2,0	1,4	0,0	1,3	5,8
Total Indústria	100						

Fonte: IBGE/PIA Elaboração própria.

No grupo de bens de consumo intermediário o destaque está para indústria química, mas vários setores possuem significativa participação em todos os anos selecionados. São eles os seguintes setores: Minerais não metálicos, Metalurgia, Artigos de Borracha e plástico, Produtos de metal e por último com menor percentual, mas com certa estabilidade, o setor de celulose, papel e produtos de papel. Já no grupo de bens de consumo duráveis e de capital, onde estão setores de suma importância e peso tecnológico, apenas dois setores se destacam: o de máquinas, aparelhos e material elétrico, que conforme a Tabela sofreu quedas em sua participação saindo de 7,5% em

1998 para 4,8% em 2010 e o setor de equipamentos de transporte que entre 1998 e 2010 elevou em 4,7% a sua participação.

Embora a Tabela se refira ao período entre 1998 e 2010, segundo registro do Banco Central no período de 2008 a 2012, em Pernambuco a indústria de transformação obteve uma taxa média anual de crescimento de 2,2% a.a. Esta taxa é maior que a registrada para o conjunto da região que foi de 0,2% a.a. Tal desempenho é justificado pela expansão de seus principais segmentos, bem como pela produção de insumos para a construção civil e melhor desempenho de segmentos como metalurgia básica e minerais não metálicos. Sendo possível afirmar que aparentemente a indústria local foi pouco afetada pela crise entre 2008 e 2009 (Fonte: www.bcb.gov.br).

Outro fato a ser considerado é que de acordo com os grupos existentes dentro da indústria de transformação, nota-se que, a participação de bens duráveis e semiduráveis (GIII) na estrutura produtiva local é limitada. Assim, os bens de consumo não duráveis e intermediários se destacam predominantemente. Porém, ao contrário do que ocorre na Bahia, apesar da elevada participação do setor de alimentos e bebidas no Grupo I e da moderada participação da indústria química no Grupo II, não se evidencia uma clara especialização em função de nenhum dos grupos. Havendo sim, uma clara diversificação que imprime importância relativa a outras atividades que apresentam relevante contribuição ao VTI.

Embora, em Pernambuco a maior parte das contratações seja feita no setor rural, diferente dos casos da Bahia e do FNE como um todo, é no setor industrial que se concentra a maior parte dos valores contratados, mais de 35%. Logo, é possível admitir que a atuação do FNE esteja colaborando para um melhor desempenho do setor industrial. Sendo possível argumentar também, que a atividade industrial esteja sendo impulsionada pelos investimentos direcionados ao setor de infraestrutura, segundo mais incentivado no estado, e de suma importância para promoção do desenvolvimento.

Por outro lado, é preciso observar como tem acontecido à distribuição espacial dos recursos dentro dos limites correspondentes à Pernambuco. Isso, trazendo a memória se os objetivos do FNE estão se cumprindo para o caso estadual ou não. Se o Fundo tem atuado para concentrar ou desconcentrar as atividades produtivas, diminuir ou aumentar as desigualdades intra-regionais.

Já vimos que na Bahia, mesmo diante de um relativo processo de desconcentração produtiva, o FNE tende a se comportar como financiador das regiões e municípios mais bem estruturados em termos socioeconômicos, destinando a estes a

maior parte de seus recursos. Existe um fluxo de recursos para áreas carentes, mas que ainda é insuficiente, sendo necessário um maior financiamento, sobretudo, pelo fato de que estas áreas foram excluídas do processo de desenvolvimento vivenciado pelas grandes e médias cidades do Nordeste.

Em análise feita compreendendo os anos 2000 a 2010, foi possível verificar que a situação não é muito diferente, pelo contrário, no caso de Pernambuco, a cidade do Recife se consagra como maior receptora dos recursos contratados pelo FNE. Entretanto, para analisar como tem acontecido a distribuição espacial dos recursos, da mesma forma como no caso da Bahia, dividimos a análise em dois períodos 2000/2005 e 2006/2010, mostrando as mudanças de posição no Ranking dos municípios que mais contrataram recursos junto ao FNE.

Nesse sentido, a Tabela 3.19 descreve a lista dos 15 municípios considerados como maiores tomadores de empréstimos entre 2000 e 2005. Como é perceptível os 15 municípios em destaque responderam no período por mais de 64% dos recursos contratados no Estado, o que vem a reforçar a ideia de concentração da distribuição espacial. Além disso, seis desses municípios fazem parte da Região Metropolitana do Recife (RMR) são eles: Recife, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Abreu e Lima e Moreno, este último ocupando a 13ª posição no Ranking.

Tabela 3.19
Pernambuco: 15 maiores municípios tomadores de recursos
do FNE 2000-2005

Municípios	Valores contratados	
	R\$ mil	%
1. Recife	241.726	25,0
2. Vitória de Santo Antão	90.015	9,3
3. Petrolina	58.148	6,0
4. Ipojuca	35.028	3,6
5. Cabo de Santo Agostinho	32.408	3,3
6. Jaboatão dos Guararapes	29.411	3,0
7. Paulista	25.352	2,6
8. Abreu e Lima	17.269	1,8
9. Lagoa do Itaenga	14.649	1,5
10. Lagoa Grande	14.391	1,5
11. Sta Maria da Boa Vista	13.332	1,4
12. Gravatá	13.173	1,4
13. Moreno	11.760	1,3
14. Serra Talhada	11.583	1,2
15. Caruaru	11.298	1,2
Total	619.543	64,1
Demais municípios	347.395	35,9
Total	966.938	100

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria

Juntos, os municípios da RMR responderam no período por quase 40% dos recursos, portanto há concentração da distribuição espacial nessa região. É preciso ressaltar também que a RMR como um todo tem sua economia atrelada a prestação de serviços e uma forte diversificação na atividade industrial, sendo responsável por 64,5% do PIB de Pernambuco conforme dados de 2010. O destaque na região está para Recife, capital do estado, que se destaca nos segmentos da saúde, tecnologia, indústria de bens de consumo, no varejo, serviços, construção civil e etc.

Quanto aos demais municípios, Ipojuca se destaca nas atividades portuárias, indústria de bens de consumo, naval, petroquímica, metalmeccânica e de componentes para geração de energia eólica. Cabo de Santo Agostinho nas atividades industriais, sobretudo, as geradas a partir do Complexo Industrial e Portuário de Suape que favoreceu o surgimento de um parque industrial a seu redor e também nas atividades ligadas ao turismo. Jaboatão dos Guararapes na indústria farmacoquímica, de bens de consumo, polo logístico e varejo. Com menores percentuais de contratações na RMR, Abreu e Lima se destaca predominantemente no setor de comércio e serviços com destaque para alimentação e o município de Moreno nas indústrias de bens de consumo (QUEIROZ, 2014).

Ainda dentre os principais receptores, fora da RMR, dois municípios se destacam no período em análise, são eles: Vitória de Santo Antão e Petrolina. No caso de Vitória de Santo Antão, o seu PIB é fortemente baseado nos serviços, mas o município possui vários empreendimentos industriais de pequeno porte e nos anos mais recentes tem se destacado como forte polo industrial. Este tem recebido grandes indústrias, a exemplo da “Kraft Foods do Brasil, segunda maior no segmento de alimentos no Mundo; Sadia, detentora de uma fatia considerável do mercado brasileiro de produtos derivados de animais; a Destilaria JB, grande produtora de álcool e açúcar; ISOESTE, grande fabricante de telhas térmicas do país; PITÚ, conhecida internacionalmente pela aguardente que produz (...), a Companhia Industrial de Vidros; Tintas Anjo, recém inaugurada, assim como a empresa alemã MC Balsheimie, e outras ainda em fase de construção como Elcomma Computadores, Ventisol Ventiladores, Metalfrio Refrigeradores, entre outras (Fonte: <http://prefeituradavitória.pe.gov.br/>).

Em relação a Petrolina, o seu comércio é diversificado e a cidade serve como polo de abastecimento de alimentos, medicamentos e vestuário para cidades vizinhas. Através de ações do governo estadual e loteamento das áreas de seu Distrito Industrial, Petrolina tem atraído indústrias, sobretudo, no sub-setor da agroindústria de alimentos,

além de receber indústrias químicas e mecânicas, dentre outros segmentos. Entretanto, o destaque para o município está na fruticultura irrigada. “A região de Petrolina, devido ao clima seco e a irrigação, tornou-se a maior exportadora de frutas e o segundo maior centro vinícola do país” (Fonte: www.petrolina.pe.gov.br).

Entre os anos de 2006-2010, é possível verificar através da Tabela 3.20 que o quadro referente aos maiores tomadores de recursos do FNE passou por poucas mudanças, e que na verdade sobe para oito os municípios da RMR que figuram entre os maiores beneficiados. Abreu e Lima e também Moreno, últimos colocados no Ranking da RMR (Tabela 3.19) perdem posição e três novos municípios são incluídos ainda que nas últimas posições, são eles: Itapissuma, Vila dos Remédios (região metropolitana de Fernando de Noronha) e Olinda.

Assim, a RMRs continua concentrando a maior parte dos recursos do FNE liderada pela capital do Estado. Além disso, é possível perceber que o percentual de contratação para os 15 municípios chega a 70% do total de recursos contratados em termos globais, logo, os quase 170 municípios restantes, pegam apenas 30% dos recursos disponibilizados pelo FNE.

Tabela 3.20
Pernambuco: 15 maiores municípios tomadores de recursos
do FNE 2006-2010

Municípios	Valores contratados	
	R\$ mil	%
1) Recife	602.312	12,0
2) Ipojuca	463.214	9,2
3) Petrolina	372.260	7,4
4) Salgueiro	371.452	7,4
5) Vitória de Santo Antão	321.281	6,4
6) Caruaru	263.833	5,3
7) Itaquitinga	230.286	4,6
8) Cabo de Santo Agostinho	225.101	4,5
9) Jaboatão dos Guararapes	192.955	3,8
10) S. José do Belmonte	107.874	2,1
11) Belo Jardim	98.076	2,0
12) Itapissuma	93.963	1,9
13) Fernando de Noronha	69.509	1,4
14) Olinda	47.385	1,0
15) Serra Talhada	45.926	0,9
Total	3.505.427	69,9
Demais municípios	1.506.783	30,1
Total	5.012.210	100

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria

Dentre os municípios mais bem colocados nesta nova análise e que não pertencem a RMR, estão Salgueiro, Caruaru, Itaquitinga e São José do Belmonte.

Salgueiro tem a sua economia baseada na agricultura e comércio varejista, Caruaru tem o comércio como base central de sua economia, Itaquitanga e São José do Belmonte o comércio e agricultura. Nestes casos, é possível inferir que boa parte dos recursos contratados sejam direcionados à programas rurais, a exemplo do PRONAF.

Assim, em termos de distribuição espacial por municípios, o que se verifica é uma concentração de recursos em municípios mais bem estruturados ou que se situam no entorno de áreas de maior adensamento produtivo. Isso se comprova pela participação dos municípios da RMR e pelo fato de que mesmo quando municípios de áreas mais carentes se enquadram entre os maiores receptores de recursos, estes nas suas respectivas áreas são em geral os mais bem estruturados. Exemplo disso é o município de Serra Talhada que, embora situado no Sertão do Pajeú (semiárido), possui uma importante infraestrutura destacando-se nas áreas de comércio, lazer e cultura.

De modo que, dando continuidade a análise da distribuição espacial, assim como no caso da Bahia, embora não tenhamos feito a análise para todos os municípios de forma particularizada ou ainda por faixa populacional, fizemos uma análise baseada nas 19 microrregiões que formam o estado de Pernambuco. É nesse sentido que a Tabela 3.21 apresenta indicadores para PIB, população e FNE. A respeito do PIB, cinco microrregiões se destacam: Recife (48,4%), Suape (14,2%), e Ipojuca (6,5%), Petrolina (4,4%) e Mata Setentrional Pernambucana (4,0%), respondendo juntas por 77,5% do PIB total em termos estaduais segundo dados de 2010.

No caso destas microrregiões, Recife, Suape e Petrolina estão entre as que possuem PIB per capita significativamente maior e figuram entre as principais receptoras de recursos do FNE. Juntas respondem por 43,5% dos recursos e anexadas à microrregião do Vale do Ipojuca ultrapassam 50%.

Logo, diferente da Bahia onde de 33 microrregiões, apenas duas respondem por mais de 50% dos recursos recebidos do FNE, em Pernambuco quando feita a análise tomando por base o recorte territorial, percebe-se a existência de uma maior capilaridade. Dessa forma, várias microrregiões além das já citadas, acabam ganhando destaque e recebendo recursos do FNE que ultrapassam em termos proporcionais as suas contribuições para o PIB estadual.

Tabela 3.21
Pernambuco: Indicadores do PIB, população e FNE segundo microrregiões 2000/2010

Microrregiões	2010 (PIB)	(%)	2010 (Pop)	(%)	PIB Per capita	FNE (em mil)	(%)	FNE per capita
Alto Capibaribe	729.206	1,7	273.729	3,1	2.663	70.655	1,2	258
Araripina	681.595	1,6	307.642	3,5	2.215	166.090	2,7	539
Brejo Pernambucano	486.830	1,1	216.390	2,4	1.582	206.038	3,4	952
Fernando de Noronha	15.006	0,03	2.630	0,03	5.705	80.153	1,3	30.476
Garanhus	1.208.987	2,8	442.117	5,0	2.734	155.020	2,6	350
Itamaracá	808.600	1,9	165.830	1,9	4.876	144.020	2,4	868
Itaparica	590.315	1,4	134.212	1,6	4.398	67.915	1,1	506
Mata M. Pernambucana	1.524.190	3,6	559.290	6,3	2.725	129.520	2,1	231
Mata S. Pernambucana	1.695.977	4,0	535.768	6,1	3.165	479.567	8,0	895
Médio Capibaribe	570.361	1,3	253.176	2,9	2.252	93.160	1,5	367
Pajeú	792.250	1,9	314.603	3,6	2.518	136.037	2,3	432
Petrolina	1.874.004	4,4	443.991	5,0	4.220	557.274	9,3	1.255
Recife	20.551.752	48,4	3.259.055	37,1	6.306	1.242.007	20,7	381
Salgueiro	410.556	1,0	162.029	1,8	2.533	535.766	9,0	3.306
Sertão Moxotó	521.512	1,2	212.556	2,4	2.453	63.842	1,1	300
Suape	6.055.535	14,2	265.662	3,0	22.794	755.921	12,6	2.845
Vale do Ipanema	428.135	1,1	180.017	2,0	2.378	64.439	1,1	357
Vale do Ipojuca	2.777.127	6,5	852.171	9,7	3.258	578.353	9,7	678
Vitória de Santo Antão	750.256	1,8	215.580	2,4	3.480	453.371	7,6	2.103
Total	42.472.194	100	8.796.448	100	4.360	5.979.148	100	2.478

Fonte: IPEA para PIB e população, MI para FNE 2000-2010. Elaboração própria.

Observa-se pela Tabela que as duas microrregiões que mais receberam recursos do FNE foram Recife e Suape. Embora isso tenha ocorrido, estas regiões juntas receberam menos do que as suas participações no PIB estadual, contrataram 33% dos recursos, quando participam com mais de 62% do PIB Pernambucano. Na microrregião do Recife, se destacam os municípios de Recife e Jaboatão dos Guararapes. Na microrregião de Suape se destacam os dois municípios, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

A despeito do que acontece com Recife e Suape, microrregiões como a Mata Setentrional Pernambucana, Petrolina, Salgueiro, Vitória de Santo Antão e Vale do Ipojuca, receberam valores muito acima de suas contribuições para o PIB. Na microrregião da Mata Setentrional se destacam municípios como Itaquitinga e Goiana, este último com um comércio forte, cultivo de cana-de-açúcar, coco-da-baía, mandioca e fumo. Além de possuir um distrito industrial e polo farmacológico e de biotecnologia, em tempos mais recentes tem sido impactado pelos investimentos em seu polo automotivo, sem deixar a margem suas atividades tradicionais na produção de cimento, embalagens de papelão, açúcar, cal, casas de algodão, móveis e artefatos de fibra de coco (Fonte: <http://goiana.pe.gov.br/>).

Na microrregião de Petrolina se destaca o município de Petrolina, sobretudo, na fruticultura irrigada e na agroindústria como citado anteriormente. Na microrregião do Salgueiro se destacam Salgueiro e São José do Belmonte, ambos já mencionados. Na microrregião de Vitória de Santo Antão se destaca o município que dá nome a microrregião, sendo classificado como importante polo comercial do interior pernambucano. A microrregião em seu conjunto é voltada para o cultivo da cana-de-açúcar.

Na Vale do Ipojuca, se destacam os municípios de Caruaru (já comentado) e Belo Jardim, onde este último tem como principal atividade a agroindústria, comportando também a matriz de uma importante indústria do segmento automotivo voltada à produção de acumuladores de chumbo-ácido, a Acumuladores Moura S.A, conhecida como Baterias Moura (Fonte: <http://www.dpnet.com.br/>).

Outras microrregiões, a exemplo, de Araripina, Brejo Pernambucano, Fernando de Noronha, Itamaracá, Pajeú e Médio Capibaribe, embora recebam valores acima de suas contribuições, não o são da mesma magnitude que as microrregiões anteriores. Já as microrregiões do Alto Capibaribe, Garanhuns, Itaparica, Mata Meridional Pernambucana, Sertão Moxotó e Vale do Ipanema, estão à margem dos valores contratados quando comparadas as demais.

Analisando o FNE em termos per capita, percebemos que a microrregião de Fernando de Noronha se destaca. É preciso guardar esta relação de destaque com o fato de que Noronha possui o menor índice populacional fazendo crescer esta variável, bem como o seu PIB per capita. No entanto, possuindo um só município a microrregião além de ter contratado junto ao FNE valor superior a outras regiões, é sem sombra de dúvida um forte polo turístico.

A microrregião do Brejo Pernambucano é a última (19^a) em termos de PIB ou renda per capita e ocupa a 6^a posição no FNE per capita. Por outro lado, a microrregião do Recife, embora tenha a segunda maior renda per capita do estado, tem uma das menores participações no FNE guardando uma relação negativa entre riqueza e empréstimos. Já no caso de Suape, microrregião em que o PIB tem crescido acima das médias estadual, regional e nacional (Tabela 3.22), a relação é positiva, certamente, como resposta as demandas empresarias.

Tabela 3.22
 PIB a preços correntes (R\$ milhão) - regiões selecionadas

Regiões	Suape	Pernambuco	Nordeste	Brasil
2005	6.764	49.922	280.545	2.147.239
2006	7.160	55.493	311.104	2.369.484
2007	8.257	62.256	347.797	2.661.345
2008	9.463	70.441	397.500	3.032.203
2009	10.909	78.428	437.720	3.239.404
2010	13.571	95.187	507.502	3.770.085
Tx de Cresc.	12,31	11,36	10,38	9,84

Fonte: Ribeiro, Lopes, Simões e Moreira, 2013.

Como se vê entre 2005 e 2010 a microrregião de Suape cresceu, em termos nominais, a uma taxa média de 12,31% ao ano, superior às taxas de crescimento de Pernambuco (11,36%), da região Nordeste (10,38%) e do Brasil (9,84%). Isso nos faz lembrar que vários empreendimentos se instalaram em volta de seu complexo portuário, sobretudo, setores relacionados à indústria de petróleo e à petroquímica, considerados como de suma importância, dada a sua capacidade de encadeamento de outras atividades tanto a jusante quanto a montante (RIBEIRO et al., 2013).

Mesmo diante de casos como o de Suape e outras microrregiões que guardam uma relação positiva, há um indicativo de que em comparação a Bahia, de fato existe uma maior capilaridade do FNE em Pernambuco. O que em nossa concepção tem contribuído para desconcentração produtiva e conseqüente redução das desigualdades intra-estaduais, ainda que haja a possibilidade de que municípios mais bem estruturados em cada microrregião fiquem com a maior parcela dos recursos.

Ressaltando o objetivo do FNE de financiar atividades produtivas no semiárido, é necessário destacar que em Pernambuco as regiões que compõe esse território responderam por 45% (Tabela 3.23) dos recursos aplicados entre 2000 e 2010. Valor percentual que supera em quase 20% o que foi aplicado na região semiárida do estado da Bahia, situando-se acima do percentual aplicado pelo FNE em toda a região.

Vimos no capítulo anterior (Tabela 2.27 e 2.28) que o BNB possui 33 agências no estado de Pernambuco e que 51% dessas agências se localizam no semiárido, ocorre que, como Pernambuco diferente da Bahia, possui apenas 122 municípios (segundo a SUDENE) na região semiárida, o BNB e por conseqüência o FNE tem tido uma melhor capilaridade. Aliás, uma agência no semiárido baiano responde em média por nove municípios, porém no semiárido pernambucano por sete, indicador ainda elevado, mas

que sendo menor que o verificado para o caso baiano pode ser uma das causas fortalecedoras do desempenho do FNE na região.

Assim, embora não se cumpra rigorosamente o objetivo de destinar ao semiárido 50% dos recursos, é preciso reconhecer que no estado o FNE tem alcançado estas áreas com maior êxito. Entretanto, para os três casos analisados nessa dissertação é preciso levar em consideração que o não cumprimento da meta como estabelecido, também têm estrita ligação com o fato de que o retorno conferido aos investimentos realizados no semiárido são bem menores que os conferidos aos realizados fora do mesmo. Ou seja, dadas as condições adversas dessa região, acaba se tornando natural a menor demanda de recursos para aplicação na mesma.

Tabela 3.23

PE – Valores acumulados por região 2000-2010

Região	Valores	%
Semiárido	2.694.589	45,1
Fora da Semiárido	3.284.559	54,9
Total	5.979.148	100,0

Fonte: Ministério da Integração Nacional..

Elaboração própria

A despeito disso, das 19 microrregiões que compõem o estado de Pernambuco, 12 delas estão ligadas aos municípios que fazem parte do semiárido, composto por 66% de um total de 184 municípios pernambucanos. Dentre as microrregiões do semiárido se destacam em relação aos valores contratados junto ao FNE: Petrolina, Salgueiro e Vale do Ipojuca. As microrregiões semiáridas de maior carência em relação à valores contratados são, respectivamente, as de Itaparica, Sertão Moxotó e Vale do Ipanema.

A respeito do objetivo proposto pelo FNE de destinar 50% dos recursos ao semiárido, Ary (2013, p.204) pondera que:

Logicamente, sem um dispositivo como esse, os empreendimentos situados nas áreas edafoclimáticas mais favorecidas pela natureza tenderiam, espontaneamente, a demandar a maior parte dos recursos. Assim, ao determinarem que 50% dos recursos do FNE teriam que ser compulsoriamente aplicados nesta região, os constituintes formularam um normativo que supostamente compensaria o semiárido em suas desvantagens geoeconômicas.

De maneira que fazendo a análise a partir da classificação proposta pela PNDR, já explicada no caso da Bahia, e que tem como objetivo alcançar microrregiões consideradas como mais carentes e, portanto, prioritárias para aplicação de recursos, é

possível identificar que a situação de Pernambuco difere do que ocorre no território baiano. Enquanto na Bahia, dentre as microrregiões prioritárias, as classificadas como de renda estagnada foram responsáveis pela maior parte das operações e contraditoriamente as de alta renda pela maior parte dos valores contratados, no caso de Pernambuco as de renda estagnada se destacam tanto em operações, quanto em valores, conforme mostra a Tabela 3.24.

Tabela 3.24
Pernambuco: Operações e contratações por Tipologia da PNDR
2000/2010

ANOS	TIPOLOGIA							
	Alta Renda		Baixa Renda		Dinâmica		Estagnada	
	OP	Valor	OP	Valor	OP	Valor	OP	Valor
2000	2,3	4,6	19,4	12,9	40,4	41,7	37,8	40,8
2001	0,2	16,7	10,5	8,7	45,7	32,6	43,6	42,0
2002	3,5	4,4	22,5	21,9	38,7	38,7	35,3	35,1
2003	4,0	38,9	32,7	11,6	19,4	13,2	43,9	36,3
2004	1,7	33,8	25,9	5,0	27,2	6,9	45,0	54,2
2005	1,8	40,8	24,5	8,6	23,2	8,6	50,4	41,9
2006	1,8	29,3	20,6	8,3	22,7	10,3	54,8	52,0
2007	2,4	9,7	17,2	13,3	30,6	11,8	49,8	65,2
2008	3,0	20,0	17,9	6,0	30,8	17,1	48,2	56,8
2009	3,2	9,6	13,8	2,5	33,8	19,3	49,2	68,6
2010	28,3	2,3	5,3	19,3	16,9	28,2	49,5	50,1
Média	4,7	19,1	19,1	10,7	29,9	20,8	46,1	49,4

Fonte: SIG/MI www.integração.gov.br. Elaboração própria

Entre 2000 e 2010 as microrregiões classificadas como de renda estagnada, obtiveram uma média de operações de 46,1% e de 49,4% dos valores contratados. As microrregiões consideradas de renda dinâmica responderam por 29,9% das operações e 20,8 % dos valores contratados. As de alta renda, 4,7% das operações e 19,1% dos valores. No entanto, como no caso da Bahia, dentre as microrregiões classificadas na PNDR as que menos contrataram recursos foram as de baixa renda. Estas obtiveram um percentual de 19,1 % das operações, mas apenas 10,7% dos valores contratados.

Ou seja, em Pernambuco, embora, haja certa diferença em relação ao que ocorre na Bahia, também de acordo com a tipologia adotada pela PNDR as microrregiões com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico são responsáveis pela concentração da maior parte dos recursos do FNE. Ficando em desvantagem, as microrregiões de baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo, nas quais impera situações de extrema pobreza e debilidade produtiva. Por outro lado, de forma clara, mesmo que nas microrregiões de alta renda um ínfimo número de operações venha a requerer um percentual de recursos relativamente alto, uma menor participação das

mesmas (em relação ao que ocorre na Bahia) indica uma maior dissipação dos recursos entre as demais tipologias.

Ainda nesta dissertação, nos cabe também fazer menção a distribuição do emprego formal em função da composição setorial da economia pernambucana. E ao mesmo tempo mostrar a participação regional das microrregiões na geração de empregos formais, lembrando que a atuação do FNE deve corroborar também para a desconcentração produtiva do emprego.

Assim, conforme mostra a Tabela 3.25 o setor terciário é o maior gerador de empregos e responde desde 1990 por uma média de 60% dos empregos formais gerados em Pernambuco, sendo dentre os principais setores o segundo mais incentivado pelo FNE. Quanto ao setor secundário reconhecido como principal alvo de nossa análise, o mesmo ocupa a 1ª posição em relação às aplicações do FNE no território pernambucano, e tem como principal setor a indústria de transformação.

Em termos industriais para o caso da Bahia e restante do Nordeste, grande parte dos empregos formais também são gerados neste setor. Aqui novamente optamos por utilizar todos os setores como referência, mas, se analisado o setor secundário em particular, o setor da transformação lidera a geração de empregos em Pernambuco com uma representação média de mais de 67%, seguido do setor da construção civil com uma média de 25%.

Sendo necessário destacar que o setor da Construção civil antes concentrado em torno do Complexo de Suape, tem se espalhado por todo estado pernambucano como resultado de uma forte demanda privada não só empresarial, mas também residencial. O Litoral Norte vem se destacando no setor e conforme ressalta Miranda (2013) em torno das grandes construções, a exemplo da montadora da Fiat em Goiana, surgem vários empreendimentos de menor porte que exigem muita mão de obra e, sobretudo novas obras de infraestrutura.

Ainda em relação ao setor industrial, no agregado dos setores, conforme indica a Tabela 3.25 a sua participação tende a cair. Entretanto, é perceptível que mesmo com perdas significativas, entre 1990 e 2012 o setor da transformação mantém sua liderança. É possível verificar também que semelhante à Bahia, dentro do segmento os setores que mais se destacam na geração de empregos são respectivamente: o de Alimentos e Bebidas, a Indústria têxtil, a indústria química e a de minerais não metálicos.

Tabela 3.25

Pernambuco: Distribuição do emprego formal por setores e atividades econômicas						
SETORES/ATIVIDADES	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Indústrias extrativas	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Indústrias de Transformação	36,3	24,5	21,3	20,8	19,0	17,6
- Minerais não metálicos	1,6	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5
- Indústria Metalúrgica	1,3	1,0	0,9	1,1	1,0	1,0
- Indústria Mecânica	0,6	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6
- Mat. Eletr. e de Comunicação	1,3	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4
- Material de Transporte	0,3	0,3	0,2	0,2	0,6	0,7
- Madeira e mobiliário	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5
- Editorial, papel e gráfica	1,6	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
- Borracha, fumo, couro	0,7	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
- Indústria Química	2,1	1,6	1,9	1,7	2,3	2,1
- Indústria Têxtil	4,8	3,0	2,8	2,4	2,3	2,3
- Indústria de calçados	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
- Alimentos e Bebidas	20,9	14,1	10,5	11,1	8,6	7,3
SIUP	2,8	2,5	2,2	1,9	1,5	1,3
Construção Civil	5,8	5,8	7,2	5,5	10,7	11,3
Comércio e Serviços	52,9	57,6	62,0	64,2	64,0	66,2
Agricultura	1,9	9,2	7,1	7,3	4,5	3,3
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS Elaboração própria

Quanto ao setor primário, 3º mais incentivado pelo FNE nos limites correspondentes a Pernambuco, este no período em destaque respondeu apenas por uma média de 5,5% do total dos empregos gerados na economia estadual. Sendo assim, não divergindo da Bahia, podemos levantar a hipótese de que os recursos aplicados pelo FNE no setor também podem não estar se traduzindo com afinco na geração de empregos formais.

Levando em consideração a importância do setor industrial, a partir da Tabela 3.26 faremos uma análise da desconcentração do emprego industrial por microrregiões. Utilizaremos a indústria de transformação como referencia, pois, a mesma dentro da indústria é a maior responsável pela geração de empregos. Além disso, a indústria é o setor mais beneficiado pelo FNE e em nossa ótica o principal indutor do desenvolvimento.

Assim, observando a Tabela é possível perceber que, entre 1990 e 2012, ocorre uma desconcentração do emprego industrial. A microrregião do Recife que, em 1990, respondia por 41,2 % do emprego na indústria de transformação passa a responder, em 2012, por 33,7%, uma perda de 7,5%. Junto a Recife, as microrregiões da Mata Meridional e Setentrional, também responsáveis por parte da concentração do emprego industrial, acabam perdendo espaço. Em 1990 as mesmas detinham 38% do emprego e em 2012 apenas 22,5%.

Tabela 3.26
Pernambuco: Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por microrregiões

Microrregiões	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Alto Capibaribe	0,3	0,3	1,4	2,5	3,8	4,5
Araripina	0,4	0,8	1,5	1,5	1,7	1,9
Brejo Pernambucano	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
Fernando de Noronha	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Garanhus	0,6	0,9	1,4	1,3	1,2	1,4
Itamaracá	3,8	2,4	5,5	5,5	5,4	6,0
Itaparica	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Mata M. Pernambucana	22,5	20,6	15,5	15,3	13,6	10,8
Mata S. Pernambucana	15,4	17,9	13,3	11,7	12,5	11,7
Médio Capibaribe	0,4	0,3	0,8	0,7	0,6	0,7
Pajeú	0,1	0,1	0,7	0,6	0,6	0,7
Petrolina	1,4	1,3	1,6	1,6	1,7	2,0
Recife	41,2	43,4	42,7	37,7	35,2	33,7
Salgueiro	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Sertão Moxotó	0,1	0,4	0,7	0,6	0,5	0,6
Suape	7,5	5,8	6,3	8,7	9,5	12,5
Vale do Ipanema	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Vale do Ipojuca	3,7	4,2	6,8	8,8	9,7	9,7
Vitória de Santo Antão	2,5	1,5	1,4	2,9	3,3	3,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS Elaboração própria.

Dentre as microrregiões que mais se beneficiaram com a desconcentração do emprego industrial estão: Vale do Ipojuca, Suape, Alto Capibaribe e Itamaracá. Suape chega a 2012 como a segunda microrregião a deter maior parte do emprego 12%. Entretanto, a microrregião do Vale do Ipojuca foi a que obteve maior acréscimo de participação, saindo de 3,7% em 1990 para quase 10% em 2012, sendo seguida pelas microrregiões do Alto Capibaribe e Itamaracá.

As demais microrregiões respondem por uma pequena fatia do emprego industrial e mesmo havendo desconcentração, de forma contraditória, a mesma acontece reforçando a concentração do emprego industrial em determinadas microrregiões. Ainda assim, a despeito das políticas estaduais de incentivo fiscal promovida por estados como Pernambuco, é possível inferir que os recursos do FNE estejam contribuindo para desconcentrar as atividades industriais e o emprego.

Para não fugir ao escopo do nosso trabalho, na Tabela 3.27 analisamos a distribuição do emprego formal na indústria de transformação pernambucana por faixa de remuneração. Uma média de 32% dos empregados no setor, recebem na faixa entre 1 e 1,5 salários mínimos. Em 1995, eram 14,6%, no entanto em 2012 o percentual ultrapassa os 40% indicando que ao longo do tempo o numero de empregados nessa

faixa salarial aumentou de forma significativa, o que pode ser entendido como resultado da atração de setores industriais à procura de baixo custo e por isso, exigindo menor qualificação. Entretanto, é preciso registrar que em Pernambuco uma média de 29% dos empregados recebem entre 2 e 5 salários mínimos, contra 21% na Bahia e 22% no Nordeste (Tabela 2.31) na mesma faixa de remuneração.

Tabela 3.27
PE - Distribuição do emprego formal na indústria de transformação por faixa de Remuneração 1995-2012

Faixa de Remuneração	1995	2000	2005	2010	2012
C/rend. Menor que 0,5 até 1 Sal. Mins	4,6	5,5	9,5	7,2	6,1
C/rend. Maior que 1 até 1,5 Sal. Mins	14,6	26,7	37,6	43,0	40,5
C/rend. Maior que 1,5 até 2 Sal. Mins	16,0	18,5	18,3	18,2	18,7
C/rend. Maior que 2 até 5 Sal. Mins	40,7	33,0	25,2	21,9	24,9
C/rend. Maior que 5 até 10 Sal. Mins	12,0	8,7	4,8	3,8	4,3
C/rend. Maior que 10 até 20 Sal. Mins	3,8	3,0	1,8	1,4	1,6
C/rendi . Maior que 20 Sal. Mins	2,1	1,6	0,6	0,5	0,6
Não Classificados	6,2	3,0	2,2	4,0	3,3
Total	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/RAIS. Elaboração própria.

Se por um lado a concentração na menor faixa de remuneração pode sugerir, como no caso da Bahia, que o emprego pode ser de pouca qualidade exigindo menor qualificação profissional e por isso, atribuindo-lhe uma menor remuneração. Por outro, o fato de Pernambuco ter uma média maior na faixa seguinte pode indicar que em comparação a Bahia e o Nordeste, a indústria de transformação pernambucana dada a sua maior diversificação tem conseguido ofertar mais postos de trabalho com melhores remunerações. Sendo natural para todos os casos que quando os níveis salariais aumentem a participação de empregados diminua.

Outras questões podem ser lembradas como base para uma menor remuneração, como o problema da mão de obra não qualificada, o grande contingente de trabalhadores existente nos locais onde são instaladas as plantas industriais, estes dispostos a receber menor remuneração desde que sejam incluídos no mercado de trabalho e o fato de que muitas vezes só diante de incentivos financeiros e fiscais, e da possibilidade de mão de obra baixo custo, há um deslocamento de indústrias do segmento para áreas que apresentam menor atratividade ao investimento privado.

Por fim, também sem fazer conclusões definitivas o que podemos dizer é que os recursos do FNE em Pernambuco tem dado importante impulso para que as atividades e o emprego industrial sejam desconcentrados. Que a maior concentração de recursos no setor industrial tem sido de fundamental importância nesse processo, pois trata-se de um

setor que uma vez fomentado pode ampliar as vantagens competitivas de qualquer unidade federativa. E que, além disso, os recursos do FNE contribuem para que novas cadeias produtivas sejam geradas, promovendo uma diversificação que vai além da manutenção dos setores tradicionais da economia pernambucana.

Assim, uma vez feita à análise da evolução do FNE em termos setoriais e espaciais e de geração de empregos para o Nordeste, a Bahia e Pernambuco, chegamos às conclusões abaixo relacionadas, tendo por certo que mesmo sendo de suma importância e dando a sua real contribuição para desconcentração produtiva, à atuação do FNE não tem sido suficiente para modificar as estruturas macro e microrregionais.

CONCLUSÃO

O objetivo desta dissertação foi analisar o papel do FNE no financiamento do desenvolvimento regional e na diminuição das desigualdades regionais tomando por base o caso dos estados da Bahia e Pernambuco. Para tanto, buscamos identificar a alocação setorial e espacial dos investimentos e a contribuição do Fundo para desconcentração regional produtiva, averiguar se os investimentos estão sendo distribuídos de forma prioritária como estabelecido entre os objetivos do FNE e estimar a geração de empregos com base nos dados da RAIS verificando a evolução do emprego formal.

Nesse sentido, no primeiro capítulo fizemos uma rápida revisão da literatura, tratando sobre as dificuldades do Nordeste, sobre o processo de concentração e desconcentração produtiva, e a necessidade e importância do sistema de crédito para financiar o desenvolvimento regional. No entanto, foi a partir do segundo capítulo deste trabalho que começamos a tratar da criação e atuação dos Fundos Constitucionais e em particular a respeito da importância e contribuição do FNE para o Nordeste.

Segundo o que foi analisado, ao longo de sua existência o FNE teve uma importante expansão dos recursos repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional, advindos da arrecadação do IPI e do IR. Entretanto, durante os anos 90 (exceto em 1996) esses recursos sofreram forte retenção por parte do agente administrador, impedindo que os mesmos fossem utilizados nos setores produtivos da região.

Por isso, em primeira instância é possível concluir que no decorrer da década de 90 e até o ano de 2003 os recursos do FNE tiveram grande ociosidade, o que por si só já demonstra certa desarmonia entre os valores repassados pela STN e aplicados pelo Fundo ou BNB (gestor do fundo) na região. Apenas a partir de 2004 foi possível verificar uma melhoria na aplicação desses recursos e ainda sim, mesmo diante dessa melhoria a participação do FNE no PIB regional, embora importante continuou a demonstrar certa timidez.

Além disso, quando se trata da alocação ou distribuição setorial, é perceptível a manutenção e o maior financiamento de atividades ligadas ao setor rural, e mesmo que financiar o setor rural em maior escala não se constitua em um problema, de certa forma corrobora para manutenção das estruturas tradicionais verificadas na região. Por outro lado, setores que deveriam ter maior desenvoltura caminham de forma lenta, eis o caso

da indústria que mesmo aumentando sua participação, entre 1989 e 2010 respondeu apenas por 23,1% dos valores contratados pelo Fundo.

Sendo necessário observar que isso acontece num momento onde o setor secundário acrescenta a sua participação no PIB regional e o setor terciário se consagra como o mais “importante” na composição deste, ou seja, há uma visível contradição em termos de aplicação de recursos. Aliás, temos também o caso do setor de infraestrutura que é de suma importância, sobretudo quando direcionado as áreas mais carentes, mas segundo os dados obtidos também tem sido pouco incentivado.

Ao analisar operações e valores contratados levando em conta a classificação de acordo com o nível ou porte de tomadores, surge mais uma contradição, ao contrário do objetivo proposto pelo FNE, os tomadores de grande porte em seus respectivos setores são os maiores responsáveis pela captação de crédito. Mesmo que os tomadores de menor porte concentrem a maior parte das operações do Fundo, há um desencontro no que concerne aos valores contratados. Isso pode ser resultado da menor capacidade desses tomadores em oferecer garantias ao se depararem com a oferta de crédito, e pode ser entendido como sendo mais uma falha no mecanismo de aplicação desses recursos.

Além disso, para fomentar o desenvolvimento de regiões mais pobres é de suma importância que haja uma distribuição espacial mais equitativa. Nesse sentido, a lógica do FNE deveria ser contrária a lógica do capital privado, porém os dados revelam que de forma igualitária o FNE segue a lógica da demanda, e neste caso os estados mais bem estruturados dentro da região são também os maiores captadores de recursos. Bahia, Pernambuco e Ceará responderam por 54% dos recursos contratados entre 1995/2010, ficando os seis estados restantes com apenas 46%. A contradição reside no fato de que o peso do FNE de forma inequívoca é maior justamente nos estados menores e mais carentes. Logo, esses estados deveriam responder pela maior parte dos valores contratados, pois carecem de melhorias e financiamento para o desenvolvimento de suas cadeias produtivas.

Ainda concernente à distribuição espacial, com a finalidade de melhor distribuir os recursos estipulou-se a aplicação de 50% no semiárido. No entanto, não é isso que tem acontecido, pelo contrário a maior parte dos recursos está sendo direcionada a regiões fora do semiárido, portanto o BNB, enquanto gestor do FNE não tem conseguido cumprir com sua obrigação legal.

Talvez o engessamento matemático da lei que obriga a destinação de 50 % dos recursos, seja uma das explicações para o fato de que o agente gestor não tenha

conseguido cumprir o estabelecido mesmo após a criação da PNDR, além do fato de que investir no semiárido significa maiores incertezas, dadas as suas dificuldades e atraso econômico. Entretanto, não podemos esquecer a existência de falhas na capilaridade do sistema bancário. O BNB mantém 117 agências no semiárido nordestino, e estas respondem por 1.048 municípios, assim cada agência atende em média 9 municípios, um número relativamente alto e que pode influenciar no desempenho do banco e no acesso aos recursos do FNE.

Quanto à geração de empregos, o FNE tem um custo médio de criação menor que os demais fundos, porém é possível afirmar que esse menor custo tem estrita relação com o direcionamento dos recursos para um maior número de estados e municípios e para setores mais tradicionais, onde o custo de criação de um posto de trabalho é menor que em outros setores, a exemplo do setor industrial. Aliás, entre 1995 e 2010, o FNE conseguiu criar mais de 9,6 milhões de empregos diretos, mas tomando por base o setor industrial, segundo mais incentivado pelo FNE, é possível concluir que neste os empregos criados se atrelam a setores e atividades menos intensivas em capital e, portanto, mais carentes de mão de obra.

A partir daí duas questões podem ser levantadas, a primeira é que os empregos gerados por serem de setores menos complexos demandam mão de obra a um menor custo, isso posto é natural que setores ligados a indústria de transformação na confecção de bens de consumo não duráveis e intermediários, optem por se instalar em regiões com as características do Nordeste. A segunda, é que como esses setores demandam trabalhadores de menor qualificação e pagam menores remunerações, existe a possibilidade de que a qualidade estrutural do emprego seja comprometida e que haja flexibilização e enfraquecimento das relações trabalhistas.

Por fim, o que se pode concluir a respeito da atuação do FNE na região Nordeste é que mesmo com resultados contraditórios, o Fundo tem dado a sua contribuição para o desenvolvimento e diminuição das desigualdades inter-regionais. Já em relação as desigualdades dentro da própria região, mesmo diante da imperfeição na distribuição setorial e espacial de seus recursos, o FNE tem contribuído para e apresentado traços de desconcentração, ora diga o caso do Piauí. Entretanto, se faz necessária a criação de mecanismos para que o Fundo possa ao contrário da lógica privada atuar mais pelo lado da oferta, e assim se contrapor as regras ditadas pelo mercado e não simplesmente reproduzir o seu método.

Quanto às conclusões sobre a análise para os estados da Bahia e Pernambuco, em primeira instância é possível afirmar que com certas diferenças ambos os estados repetem em linhas gerais as tendências mostradas pelo FNE. Há um forte predomínio da lógica privada, e as imperfeições e contradições são visíveis.

No caso da Bahia, primeiro conclui-se que os tomadores de menor porte, assim como no conjunto do FNE são no estado os maiores responsáveis pelas operações realizadas com recursos do Fundo, entretanto não o são quando se trata dos valores contratados. Pelo contrário, o destaque em termos de valores está para médios e grandes tomadores de crédito, esta é uma contradição que reforça a tendência de atuação pelo lado da demanda, sobretudo quando os grandes tomadores mesmo respondendo por um pequeno número de operações chegam a concentrar mais de 60% dos valores emprestados pelo Fundo.

Além disso, no caso da Bahia os tomadores de grande porte tem participação mais intensa nos valores dos contratos junto ao FNE, o que comprova que a forma através da qual o Fundo tem atuado pode estar levando a financiar projetos de maior retorno financeiro em detrimento de projetos de maior retorno social. Por outro lado, quando esses projetos são de infraestrutura e realizados em áreas mais carentes, torna-se inegável o fato de que podem contribuir para o desenvolvimento dessas áreas.

Em termos de alocação setorial conclui-se que os recursos do FNE também se movem em direção a setores e atividades de menor valor agregado, ou seja, há um forte apoio as atividades intensivas em recursos naturais. Como bem afirma Matos e Macêdo (2007, p.19) “O FNE na Bahia reproduziu a tendência geral observada na economia brasileira de apoiar as atividades fortemente atreladas à base de recursos naturais e/ou voltadas para a exportação, ou para as atividades ligadas ao agronegócio dinâmico, ou ainda para as atividades que se localizam em áreas mais adensadas por necessitarem de economias de aglomeração”.

A maior parte dos recursos aplicados na Bahia foi direcionada ao setor rural, mas o setor de infraestrutura tem considerável participação, e isso se deve a atuação do Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste (PROINFRA). Porém, como exposto em nossa análise, o setor industrial é de fundamental importância para o desenvolvimento econômico de um país ou região, logo os recursos do FNE pela lógica deveriam ter um direcionamento mais significativo para este setor. No entanto, como isto não tem acontecido é possível concluir que a crescente ou estável participação da indústria no PIB baiano não tem estrita relação com as

contratações do FNE. Ainda sim, é preciso destacar que dentro do setor industrial, a indústria de transformação tem relevante participação sendo a maior indutora da expansão setorial na Bahia, com especial destaque para produção de bens de consumo intermediário.

No tocante a alocação ou distribuição espacial, verifica-se que o FNE atua no território baiano financiando municípios e microrregiões mais bem estruturadas e com maior adensamento produtivo. O que pode ser fruto da atuação com base na demanda provocando a migração de recursos para áreas onde estão localizadas as melhores estruturas e bases produtivas. Quando feita a análise tomando como base o recorte territorial das 33 microrregiões, é possível perceber que justamente as microrregiões mais desenvolvidas são as mais beneficiadas pelos recursos do Fundo.

Dessa forma, há regiões que mesmo recebendo recursos que em alguns casos ultrapassam as suas participações no PIB estadual, continuam carecendo destes para o desenvolvimento e melhoria de suas cadeias produtivas. Além disso, metade dos recursos se concentram em duas microrregiões fortemente desenvolvidas, contrariando o objetivo que visa a diminuição das desigualdades, neste caso intra-regionais.

Assim, temos como exemplo de maior financiamento em áreas estruturadas as microrregiões de Salvador e Barreiras, ambas recebendo boa parte dos recursos e com isso reforçando suas vantagens comparativas em relação às demais. Por outro lado, microrregiões mais pobres, embora favorecidas parecem continuar com dificuldades em atrair projetos de maior peso e característica estruturante, além de que, mesmo nessas microrregiões os municípios de maior peso também são os mais favorecidos pelo FNE. Tudo isso corrobora para dificultar o processo de desconcentração produtiva e de certa maneira reforça o processo de concentração em torno de Salvador, Barreiras e mais algumas microrregiões ou municípios.

Como frisa Matos e Macêdo (2007) os projetos que se direcionam as regiões mais estruturadas de fato são importantes, mas teriam condições de acesso ao crédito por meio de outras linhas de financiamento que não o FNE. Na verdade, se assim ocorresse o resultado desse duplo processo de concentração e desconcentração seria mais profícuo e menos desarticulado, ou seja, a articulação das atividades apoiadas criaria novos mecanismos para que a dinâmica aproveitada por algumas áreas, de uma forma ou de outra, gerasse sinergias para as regiões menos dinâmicas.

Nesse sentido, quanto à aplicação dos recursos do FNE no semiárido baiano, foi possível concluir que mesmo que a maioria dos municípios e microrregiões estejam no

semiárido, os valores que foram direcionados são bem menores que os contratados pelo conjunto do FNE. Temos então uma nova contradição, pois como dissemos 50% dos recursos (de forma rígida) deveriam ser aplicados nesta região. Ou seja, o BNB como gestor não tem conseguido cumprir o seu objetivo de distribuir os recursos de forma prioritária, nem no conjunto do FNE e nem no estado da Bahia. Aliás, mesmo diante da criação da PNDR e da classificação das microrregiões de forma tipológica, os recursos continuam não sendo distribuídos de forma prioritária, pois as microrregiões de baixa renda são as que menos contratam recursos do FNE.

Já em relação ao emprego, em particular o industrial, é possível concluir que a indústria de transformação se destaca na criação de empregos seguida da construção civil e reproduzindo os mesmos moldes verificados para o Nordeste, com destaque para o setor de bens de consumo intermediário. A distribuição regional do emprego indica uma forte concentração das atividades industriais nas duas microrregiões mais importantes em termos de participação no PIB estadual e nessa direção o processo de desconcentração do emprego industrial tem sido prejudicado.

Do ponto de vista das aplicações do FNE, o que podemos inferir é que nas demais microrregiões, outros setores que não o industrial são responsáveis pela geração de empregos, destacando-se o setor rural e o setor de comércio e serviços. Entretanto não é possível esquecer que a agricultura, sobretudo no Oeste baiano, é altamente capitalizada e, portanto, menos intensiva em mão de obra. Ainda quanto à questão salarial, a Bahia não difere do FNE em seu conjunto, pelo contrário, em ambos os casos ocorre o mesmo fenômeno, o emprego pode ser considerado de menor qualidade estrutural, o nível de remuneração é baixo e podem ser suscitadas as mesmas questões levantadas para o Nordeste.

No tocante a Pernambuco, em primeira instância conclui-se que há uma reprodução do ocorrido na Bahia no que diz respeito a distribuição de recursos segundo o porte de tomadores. Ou seja, os tomadores de menor porte concentram a maior parte das operações e os tomadores de maior porte concentram a maior parte dos valores contratados, com percentuais próximos ao da Bahia e maiores que os do FNE como um todo. Novamente temos um indicativo de financiamento em torno de grandes projetos, trazendo á tona o fato de que também em Pernambuco a lógica do FNE tem sido influenciada, sobretudo pela demanda.

Em termos de alocação setorial conclui-se que diferente da Bahia, em Pernambuco a atividade mais incentivada tem sido o setor industrial, ultrapassando

inclusive os limites de financiamento verificados para o Nordeste. Isso se deve aos grandes investimentos industriais em torno de Suape e seu complexo industrial, mas também a existência de outros setores industriais de menor porte, que ao longo da última década, quer por vantagens fiscais, locacionais ou creditícias acabaram instalando suas unidades no território pernambucano.

Nesse sentido, é preciso destacar que a indústria pernambucana a despeito de seus períodos de inflexão, pode ser considerada como diversificada e não claramente especializada na produção de um determinado grupo de bens. Diferente do caso da Bahia é possível concluir que essa diversificação e maior incentivo garante à indústria pernambucana certas vantagens comparativas dentro da região. Ora diga o fato de que, enquanto a indústria de transformação baiana se especializa na produção de bens de consumo intermediário, em Pernambuco por ser mais diversificada e não tender a especialização de nenhum tipo de bem, a mesma tem vários setores que contribuem de forma significativa com o seu VTI, ainda que a produção de bens de consumo durável e de capital tenha como no caso do Nordeste e da Bahia, uma estrutura limitada.

No tocante a alocação ou distribuição espacial, verifica-se que o FNE também concentra boa parte de sua atuação no financiamento de municípios e microrregiões mais bem estruturadas e com maior adensamento produtivo. No entanto, há claramente uma maior capilaridade dos recursos, o que mostra um processo de desconcentração mais efetivo em relação ao verificado para o caso da Bahia. Enquanto no caso baiano apenas duas microrregiões tem primazia, em Pernambuco a despeito da maior participação de Recife e Suape, é inegável que várias microrregiões tem participação considerável na aquisição de recursos, inclusive superando as suas participações no PIB estadual, se bem que isso não quer dizer que não continuem a necessitar de tais ou mais recursos para desenvolver suas cadeias produtivas.

Quanto ao seu semiárido, o percentual que lhe é destinado ainda que não cumpra a meta de 50%, é, em relação a Bahia e ao Nordeste, o que mais se aproxima desta, podendo nos levar a conclusão de que o semiárido pernambucano tem sido melhor assistido e que como resultado dessa assistência há uma melhor dissipação dos recursos nos municípios e microrregiões que o formam. Além disso, a distribuição dos recursos de acordo com a tipologia da PNDR também mostra que mesmo com contradições, em Pernambuco os recursos estão mais bem repartidos, até porque no caso da Bahia há uma forte concentração de valores em microrregiões consideradas de alta renda.

Em relação a desconcentração do emprego, com base na indústria é possível concluir que também é a indústria de transformação que se destaca na criação de empregos, tendo uma participação relativamente maior que no caso da Bahia, embora os setores de destaque pouco se diferenciem. Há uma forte concentração do emprego em quatro microrregiões (Recife, Suape, Mata Setentrional e Mata Meridional), porém há um processo de desconcentração que tem alcançado microrregiões mais pobres, sendo evidente a existência de um duplo processo de concentração e desconcentração, que com características diferentes também ocorre para o caso da Bahia.

Quanto à questão salarial, a princípio Pernambuco não difere da Bahia e nem do FNE em seu conjunto, ou seja, a maior parte dos trabalhadores industriais se enquadram na menor faixa de remuneração, levantando as questões anteriores ligadas a disponibilidade de mão de obra, baixo custo e nível de qualificação. Porém, comparando aos casos da Bahia e do Nordeste, é possível verificar que na indústria pernambucana há um maior número percentual de empregados que se situam na faixa salarial imediatamente superior recebendo entre 2 e 5 salários mínimos, logo é possível afirmar que em Pernambuco, talvez por causa da sua diversificação, a indústria de transformação esteja a ofertar mais empregos e com melhor qualidade estrutural.

Em suma, para todos os casos o que pudemos concluir é que o FNE para cumprir seus objetivos e contribuir mais para redução das desigualdades inter ou intra-regionais, teria que promover uma maior articulação entre os grandes e pequenos investimentos, direcionando-os de tal forma que haja uma vinculação entre setores e atividades menos desenvolvidas e os recursos que de fato são direcionados a determinada região. Caso contrário, o citado e desarticulado processo de concentração e desconcentração estará a produzir efeitos cada vez menos profícuos, ou que poderiam ser mais profícuos diante de ações guiadas pelo setor público no sentido de não só apoiar, mas também coordenar as atividades que apoia.

Como exemplo, poderíamos citar o direcionamento do PROINFRA para áreas de menor infraestrutura evitando a concentração de recursos e projetos em áreas mais ricas e adjacências. Além disso, como região periférica, é evidente que o Nordeste carece de investimento estatal para que sua base produtiva continue avançando e novos investimentos sejam desencadeados, alcançando inclusive áreas sem ou com pouco dinamismo. Eis aí a necessidade de que seja retomada por parte do governo federal a sua função de agente indutor de uma nova política nacional de desenvolvimento. Política essa que em seu bojo viesse a preconizar uma política regional socialmente

mais justa e capaz de diminuir a distância entre o que se almeja e o que de fato acontece.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADG – Agência de Desenvolvimento de Goiana. **A cidade das oportunidades.** Disponível em: <<http://goiana.pe.gov.br/>>. Acesso em 12/04/2014.

ALCOFORADO, Fernando A. G. **Os Condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia.** Universitat de Barcelona, 2003.

ALMEIDA, D. B. **Bancos e Concentração de Crédito no Brasil: 1995-2004.** Belo Horizonte, Dissertação de Mestrado, CEDEPLAR/UFMG, 2007.

ALMEIDA, Mansueto F.; SILVA, Alexandre M. A. da; RESENDE, Guilherme, M. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FCO), Norte (FCO) e Centro-Oeste (FCO).** Brasília, IPEA, Texto para Discussão N.1206, agosto de 2006.

ALVES, Maria A. da S. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automotivo.** Unicamp, Instituto de Economia. Dissertação de Mestrado, 2001.

ARAÚJO, Marcelo. A.P. **O Papel do BNB/FNE na Economia Nordestina pós 1990.** UFRN, Departamento de Ciências Econômicas. Dissertação de Mestrado, 2010.

ARAÚJO, Tânia B. de. **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, abr.-jun, 1999, p. 144-161.

_____. **Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?** Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro - Heranças e Urgências, 2000.

_____. **Políticas Nacionais do Governo Lula Impulsionaram o Crescimento do Nordeste (2010).** (Entrevista). Disponível em: < www.marcelosouza.com.br>. Acesso em 03/05/2011.

ARY, José. C. A. **FNE e o Semiárido: Da Obrigação à Otimização.** Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 44, n. especial, jun. 2013, p. 199-212.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), **2003: Atividade industrial estimula o crescimento econômico do Estado.** Disponível em: < <http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em 12/04/2014.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), **2009: Resultado do PIB municipal revela leve desconcentração espacial na economia baiana.**

BALANCO, Paulo; NASCIMENTO, Marcelo. X. **Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000.** In: I Encontro de Economia Baiana, 2005, Salvador. Anais do I Encontro de Economia Baiana, 2005. v. 1.

BALANCO, Paulo; SANTANA, Geidson. **A indústria de transformação do Nordeste no período 1994-2005: uma análise espacial e estrutural**. Revista Desenharia n° 7 / set. 2007.

BARBOSA. H. F. **Análise do Direcionamento dos Recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento** - Um estudo do FCO, FNO, FNE. Universidade Federal de Uberlândia/MG, 2005.

BCB. Banco Central do Brasil. **Despesas e arrecadação**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em 12/04/2014.

_____. **Economia Baiana: estrutura produtiva e desempenho recente**. Boletim Regional, Julho, 2012. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2012/07/br201207b2p.pdf>>. Acesso em 12/04/2014.

BELUZZO, Luíz. G de M.; ALMEIDA, Júlio.G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **Balanços anuais**. Disponível em: <www.bnb.gov.br>. Acesso em 12/03/2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI), **Boletim regional, N. 3, 2006**.

_____. Ministério da Integração Nacional (MI). **Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Disponível em: <www.mi.gov.br>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>> .

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em 27/12/2013.

BREITBACH, Áurea. C. de M. **A dimensão espacial nos estudos de economia regional, no Brasil: temas e interrogações recentes**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, abr. 2004, p. 171-202.

CANDEIAS. **Sobre Candeias**. Disponível em: <<http://www.encontracandeias.com.br/candeias/>>. Acesso em 17/03/2014.

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. Rio de Janeiro. DIFEL, 1977.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Global, 1985.

_____. **Perspectivas Para a Questão Regional no Brasil*** Transcrição de palestra proferida no Seminário sobre Os Interesses Regionais e o Pacto Federativo, promovido pela Fundação de Economia e Estatística e a FUNDAP/IESP, em junho de 1994.

_____**Concentração e Desconcentração Regional no Brasil.** Economia e Sociedade, Campinas, (8): Junho, 1997, p.101 -141.

_____**Desconcentração Produtiva Regional do Brasil – 1970-2005.** São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CARDOZO, Soraia. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990.** Unicamp, Instituto de Economia. Tese de Doutorado, 2010.

CARNEIRO, Ricardo (2002). **Desenvolvimento em Crise. A economia brasileira no último quarto de século XX.** São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP:Instituto de Economia da UNICAMP.

CINTRA, Marcos Antonio M. Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste). Relatório III do Projeto de pesquisa – **O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento** – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

COSTA, Diandra. H.; MONDARDO, Marcos. L. **A Modernização da Agricultura no Oeste Baiano: Migração Sulista e Novas Territorialidades.** III Simpósio Nacional de Geografia Política. Revista Geonorte, Edição Especial 3, V.7, N.1, 2013, p.1371-1385.

CROCCO, Marco. **Financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: diagnósticos e propostas,** in: SICSÚ, João; OREIRO, José L. & PAULA, Luiz F. de (Orgs.) Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri, SP: Editora Manolo e Fundação Konrad Adenauer, 2003.

CROCCO, Marco; JAYME Jr, Frederico G. **Moeda e Território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira.** Org. Frederico Gonzaga e Marco Crocco. - Belo Horizonte/MG, Autêntica, 2006.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **De Belo Jardim para o mundo.** Publicado em 29/04/2014. Disponível em: < <http://www.dpnet.com.br> >. Acesso em 29/04/2014.

DINIZ, Clélio. C. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de descentralização risco de reconcentração.** Belo Horizonte: UFMG/FACE, 1991.

_____**Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização.** Nova Economia, Belo Horizonte, V.3, n. 1, Set. 1993.

_____**A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil.** Texto para discussão n° 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). **Empresários e SDE discutem utilização do FCO.** Disponível em: <<http://www.sde.df.gov.br>>. Acesso em 19/05/2014.

DRAIBE, Sônia. **Brasil, Anos 90: As Políticas Sociais no Marco das Reformas Estruturais**. São Paulo: unpublished, 1999.

DUARTE, Atenagóras. O.; SILVA FILHO, Guerino. E. da. **Perfil Econômico de Pernambuco**. BNB. Fortaleza/CE, 2002.

FEBRABAN. **Lista de agências por região**. Disponível em: <<http://www.buscabanco.com.br/AgenciasRegioes.asp>>. Acesso em 11/06/2014.

FEITOSA, Cid Olival. **As Transformações Recentes da Economia Sergipana: 1970-2005**. Unicamp, Instituto de Economia. Dissertação de Mestrado, 2007.

FERNANDES, Antonio. J.; PAIS, Cassiano. **A Economia Brasileira na Década de 80: conseqüências da crise da dívida externa, inflação e crise do Estado**. Universidade de Aveiro, Departamento de Economia, 2007. (PDF). Página visitada em 17 de abril de 2011.

FERRAZ, João Carlos.; ALÉM, Ana Cláudia.; MADEIRA Rodrigo F. **A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo**. Revista do BNDES 40, dezembro, 2013, p. 5 – 42.

FERREIRA, Glenda D. **Políticas Estaduais de desenvolvimento e Guerra Fiscal**. Unicamp, Instituto de Economia. Dissertação de Mestrado, 2005.

FERREIRA. Hamilton. de M. J.; FREITAS. Lúcio. F. da S.; MOTA. Fábio. B. **Em direção a uma integração virtuosa: O caso da Economia Baiana**. Artigo Apresentado no Seminário Internacional “Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México” Fortaleza/CE, 2008.

FERREIRA Jr, Reynaldo R.; SORGATO, Lucas André A. **Vazamento de crédito no Nordeste e uma proposta de sistema de financiamento local: o caso de Alagoas**. Economia Política do Desenvolvimento, v. 1, 2008, p. 33/2-63.

FERREIRA Jr, Reynaldo R.; SORGATO, Lucas André A.; ROSÁRIO, Francisco José P. **Estratégias de inclusão financeira produtiva em regiões periféricas: uma proposta para o Nordeste**. Salvador: VIII Encontro de Economia Baiana, Salvador, Set. 2012, p.609 a 653.

FRISCHTAK, Cláudio R. (2008). **O Investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas**. (Artigo) Disponível em <ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1129/1033>. Acesso em 27/07/2012.

FURTADO, Celso. M. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Editora Nacional, 1967.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALVÃO, Antonio C.F. **Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: lições da experiência europeia**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004, pg 23-27.

GALVÃO, Antonio.C.F.; VASCONCELOS, Ronaldo R. **Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional**. Texto para discussão, n. 665. IPEA. Brasília, 1999.

GALVÃO, Olímpio. J. de A. **A Economia de Pernambuco: Da longa estagnação a um novo ciclo de crescimento sustentado**. I Encontro Pernambucano de Economia, Recife, agosto de 2012. Disponível em: <<http://linkpe.com.br/enpecon/lista.php>>. Acesso em 21/03/2014.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.

GOMES, Darcilene C. **Estrutura Produtiva e Emprego Industrial no Brasil dos anos 90**. Unicamp, Instituto de Economia. Tese de Doutorado, 2009.

GOMES, Gustavo. M. **Da recessão de 1981-83 aos impactos do Plano cruzado, no Brasil e no Nordeste: um alerta para o presente**. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 1987.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (1995) '**Desigualdades Regionais e Federalismo**', in R. B. Affonso e P. L. B. Silva (orgs) **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento** (São Paulo: FUNDAP and UNESP), pp. 13-60.

_____. **Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil**. XXIV Encontro Nacional da ANPEC, 1996.

GOULARTI FILHO, Alcides. **A Questão Regional no Brasil: Uma Introdução ao Debate**. Textos de Economia, Florianópolis, v.9, n.1, jan./jun.2006, p.09-22.

HADDAD, Paulo. R. **Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento**. Ensaio FEE, v. 29, n. 2, 1993, p.255-270.

IBGE. Instituto Bras. de Geografia e Estatística. **Contas Regionais**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 07/04/2014.

INSA. Instituto Nacional do Semiárido. **Sinopse do senso demográfico para o semiárido brasileiro**. Disponível em <<http://www.insa.gov.br/censosab/images/stories/censo/tabelaspng/5.1.png>>. Acesso em 25/06/2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Base de dados macroeconômicos do IPEADATA**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>.

KON, Anita (org). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. Coleção Debates: Economia, São Paulo, VI. 284, Editora Perspectiva, 2002 págs.312.

LIMA, João. P. R.; SICSÚ, Abraham. B.; PADILHA, Maria. F. G. **Economia de Pernambuco: Transformações Recentes e Perspectivas no Contexto Regional Globalizado**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, n° 4, out-dez, 2007, p. 526-541.

LIMA, João. P.; KATZ, Frederico J. A **Economia de Pernambuco: Perda de Dinamismo e a Necessidade de Buscar Caminhos Possíveis**. Cadernos de Estudos Sociais, Recife, v.9 n. 1, janeiro - junho, 1993, p.41-64.

LOPREATO, Luiz C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, IE/UNICAMP, 2002.

MACÊDO, Fernando. C. de; MATOS, Elmer. N. **O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no Desenvolvimento Regional Brasileiro**. Ensaios FEE, V. 29, n. 2, 2008 p. 355 – 384.

MATOS, Elmer N.; MACÊDO, Fernando C. de. **Avaliação do FNE no Desenvolvimento regional baiano no período pós-real**. Bahia Análise & Dados, v. 16, 2007 p. 621-633.

MATOS, Elmer N. **Fundos Constitucionais de Financiamento, Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, 2006 a, p. 26-35.

_____**Fundos Constitucionais de Financiamento, Boletim regional – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.3, 2006b, p. 26-35.

_____**A Dinâmica Urbana e a Inserção na Economia Regional: O Caso de Aracaju**. Unicamp, Instituto de Economia. Tese de Doutorado, 2009.

MELO, Ricardo O. L. de. **A Desconcentração Regional do Emprego Industrial**. Disponível em: <cenariosdesenvolvimento.blogspot.com.br>. Publicado em 09/05/2011. Acesso em 27/09/2013.

MIRANDA, Gustavo de. **Geração de Empregos na Construção Civil**. Revista o Construtor Ed. N°03 - 2013 - Ano 14. Disponível em: <<http://www.sindusconpe.com.br/>>. Acesso em 16/05/2014.

MOLLO, Maria de L.R. **Moeda, Taxa de Juros e Preferência pela Liquidez em Marx e Keynes**.In: Lima, GT, Sicsu, J (Org.), Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o Keynesianismos, São Paulo: Manole, p.451-98, 2003.

MONDARDO, Marcos. L. **Da migração sulista ao novo arranjo territorial no oeste baiano: “territorialização” do capital no campo e paradoxos na configuração da cidade do agronegócio**. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.5, n.10, ago, 2010, p. 259-287.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90**. Unicamp, Instituto de Economia. Tese de Doutorado, 2005.

OLIVEIRA, Tiago. **Transformações Recentes do Emprego na grande Empresa Industrial no Brasil**. Unicamp, Instituto de Economia. Tese de Doutorado, 2007.

PESSOTI, Bruno. C.; PESSOTI, Gustavo. C. **A economia Baiana e o Desenvolvimento Industrial: Uma análise do período 1978 – 2010**. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico Ano XIII, Nº 22, Salvador/BA, 2010.

PESSOTI, Gustavo. C.; SAMPAIO, Marcos G. V. **Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais**. Revista Conjuntura & Planejamento, n.162, Salvador/BA, 2009, p.36-49.

PETROLINA. Prefeitura de Petrolina. **Conheça Petrolina**. Disponível em: <<http://www.petrolina.pe.gov.br>>. Acesso em 12/04/2014

POCHMAN, Marcio. **O Emprego na Globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____ (org). **Reestruturação Produtiva: Perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. O Emprego na Globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998.

QUEIROZ, Roberta. **Especial Nordeste**. Você S/A, São Paulo, Ed. 191, abril de 2014, p. 48-60.

QUIANTE, Wynghpal. **Fundos Constitucionais e Banco do Nordeste – Uma Análise das Liberações Considerando a Lógica de Operação do Sistema Bancário Nacional. Dissertação de Mestrado** – Universidade Federal de Uberlândia/MG, 2010.

RIBEIRO, Luiz. C. d. S.; LOPES, Thiago. H. C. R.; SIMOES Rodrigo. F; MOREIRA Thiago. de M.. **Suape: Novo polo de crescimento?** Texto para discussão Nº 478, FACE/CEDEPLAR/UFMG, Maio de 2013.

ROMERO, João P.; JAYME Jr, Frederico G. **Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001-06)**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 1, jul. 2013, p. 253-286.

ROMERO, João P.; ÁVILA, Jorge Luís T. **Sistema Financeiro e Desenvolvimento Regional: Um Estudo sobre o Financiamento Bancário da Atividade Industrial no Brasil**. Revista Economia Janeiro/Abril de 2010.

PRADO, Sergio. **Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil**. Campinas/SP, Economia e Sociedade, 1999, pag. 1-40.

SANTO ANTÃO. Portal da Prefeitura de Santo Antão. **A cidade /economia**. Disponível em: <<http://prefeituradavitoria.pe.gov.br/>>. Acesso em 12/04/2014

SANTOS. Clóvis. C. M. dos. **Os cerrados da Bahia sob a lógica do capital**. Revista IDEAS, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2008, p. 76-108.

SILVA, Marcus. V. A.; BRITO, Danyella. J. M.; MELO Sonia. R.S. **A Dinâmica Econômica do Agreste Pernambucano nos Anos Recentes**. I Encontro Pernambucano de Economia, Recife, agosto de 2012. Disponível em: <<http://linkpe.com.br/enpecon/lista.php>>. Acesso em 18/04/2014.

SORGATO, Lucas André A.; FERREIRA Jr, Reynaldo R. **Vazamentos de Depósitos no Nordeste: Uma análise pós - Keynesiana**. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2011/docs/2011_vazamento_depositos.pdf>. Acesso em 21/05/2014.

SOUSA, Clemente G. de; MATA, Henrique T. da C.; BALANCO, Paulo A. de F. **Instituições, Políticas Públicas e Financiamento do Desenvolvimento Regional no Nordeste do Brasil**. VIII Encontro de Economia Baiana, Salvador, Set. 2012, p.591 a 607.

SOUZA, C. L. F.; FREIRE, M. A. S. **O Impacto do Turismo na Economia Pernambucana**. Disponível em: <<https://uspdigital.usp.br>>. Acesso em 10/04/2014.

SOUZA, Celina. **Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes**. Rio de Janeiro: In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Ciências Sociais (ANPOCS), 1999.

SOUZA, Nilson A. de. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Atlas, 2008.

SPINOLA, Noélio. D. **A Implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: O caso da Bahia**. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico Ano III, Nº 4, Salvador/ BA, 2001.

TAVARES, Maria da C.; FIORI, José Luís (org.). **Poder e dinheiro**. Petrópolis, Vozes, 1997.

UDERMAN, Simone (2008). **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Limites de uma nova agenda para o Nordeste**. Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, p.104 - 129.

WATANABE, Paulo D. **Artigo em Carta Capital destaca economia de PE**. Disponível em: <<http://www.folhape.com.br/blogdafolha/?p=6831>>. Publicado em 16/01/2012. Acesso em 24/03/2014.