

O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro*

Fernando César Macedo**

*Economista, Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professor da Unicamp
Economista, Professor da Universidade Federal de Sergipe e Doutorando da Unicamp*

Elmer Nascimento Matos***

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O objetivo é identificar a alocação espacial e setorial dos investimentos, verificando se os mesmos se distribuem entre os municípios de menor porte e estrutura econômica menos diversificada, ou se, ao contrário, se vêm direcionando mais aos de maior porte e maior diversidade econômica. Da mesma forma, analisa o destino dos mesmos do ponto de vista setorial e por porte do beneficiário. A idéia é averiguar se os financiamentos estão prioritariamente distribuídos, por número de operações e por valor, para empreendimentos de menor porte, conforme consta em seus objetivos.

Palavras-chave

Fundos Constitucionais de Financiamento; economia regional; desenvolvimento regional.

* Artigo recebido em fev. 2007 e aceito para publicação em jun. 2008.

** E-mail: fcmacedo@eco.unicamp.br

*** E-mail: elmer@eco.ufs.br

Abstract

This work presents the results of the Constitutional Financing Funds for the North, Northeast and Center-West regions of Brazil. The purpose is to identify the spatial and sectorial allocation of the investments, verifying whether they are distributed among the municipalities of smaller size and less diversified economic structure, or, in contrast, directed towards those larger in size and more economically diversified. In the same manner, it analyzes the destination of those investments from a sectorial viewpoint, and according to the beneficiary's importance. The idea is to investigate if the financings are prioritarily distributed—by number of transactions and by their value—to the smaller enterprises, as reported in their objectives.

Key words

Constitutional of Financing Funds; regional economics; regional development.

Classificação JEL: R58.

1 Introdução

Este trabalho apresenta os resultados dos três Fundos Constitucionais de Financiamento para o desenvolvimento regional do País: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). O objetivo é identificar a alocação espacial e setorial dos investimentos, verificando se os mesmos se distribuem entre os municípios de menor porte e estrutura econômica menos diversificada, ou se, ao contrário, se vêm direcionado mais aos de maior porte e maior diversidade econômica. Da mesma forma, analisa o destino dos mesmos do ponto de vista setorial e por porte do beneficiário. A idéia é averiguar se os financiamentos estão prioritariamente distribuídos, por número de operações e por valor, para empreendimentos de menor porte, conforme consta em seus objetivos. As fontes de dados utilizadas neste trabalho foram os relatórios dos fundos disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), os dados de contas regionais da Fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como as estimativas populacionais dessa mesma instituição. Com base nos relatórios disponíveis e nas informações do MI, estima-se a geração de empregos proporcionada pelos financiamentos dos três fundos, comparando-os com a evolução do emprego formal disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) através da **Relação Anual de Informações Sociais** (RAIS). O corte espacial é por faixa de população dos municípios, os quais são divididos em sete grupos.

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

2 Origem e fonte de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento

2.1 A questão regional brasileira e as políticas de desenvolvimento

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados dos três Fundos Constitucionais de Financiamento — o FNO, o FNE e o FCO — entre 1989 e 2005. Instituídos pela Constituição Federal de 1988 (artigos 159 e 161) e regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27.09.89, seu principal objetivo é contribuir para o desenvolvimento, na tentativa de diminuir as desigualdades regionais brasileiras. Juntamente com os Fundos de Desenvolvimento Regional, os Fundos Fiscais de Financiamento e os incentivos fiscais, são instrumentos para financiamento das políticas de desenvolvimento regional no País executadas pelo MI.

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

No entanto, o ritmo acelerado de crescimento deste último, a partir principalmente do Plano de Metas (1956-61), suscitou repetidas reivindicações de medidas com o fito de diminuir sua excessiva concentração. Disso, resultou a montagem de aparatos institucionais de planejamento e apoio ao desenvolvimento regional, possibilitando à antiga periferia nacional integrar-se produtivamente, a partir dos anos 60, à industrialização pesada, centrada em São Paulo. O exemplo da extinta Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (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 60 e 70, culminando com criações de aparatos de apoio ao desenvolvimento, especialmente o fomento à indústria na periferia nacional, sustentados por burocracias voltadas ao planejamento — Grupo Executivo Para Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), etc. — e por fundos públicos e por incentivos fiscais e financeiros diversos — Sistema 34/18, Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), etc. —¹ geridos por bancos de desenvolvimento federais e estaduais — Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (Bandes), Banco do Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), etc.

Se as políticas não lograram êxito na solução do problema dos desequilíbrios regionais, pelo menos evitaram um processo de concentração econômica maior do que provavelmente se teria observado pelo livre jogo de mercado. Ademais, a antiga periferia nacional logrou maior diversificação produtiva com os instrumentos criados, ampliando sua participação na economia brasileira, conforme se observa no Gráfico 1.

Parte, portanto, da desconcentração econômica indicada no Gráfico 1, especialmente a industrial, é explicada pela conjugação das políticas comandadas pelo setor público, implementadas especialmente até final dos anos 70, indicando o papel decisivo do Estado na “homogeneização” do espaço nacional, no sentido de possibilitar ao capital, principalmente ao do “centro-sul” — mas não apenas a ele —, a atuação em todo o território nacional. Embora não se possa atribuir exclusivamente à política de desenvolvimento regional a causa dessa desconcentração, que é muito complexa, ao longo das últimas três décadas e meia, sem dúvida, ela se junta a outros determinantes na sua explicação,

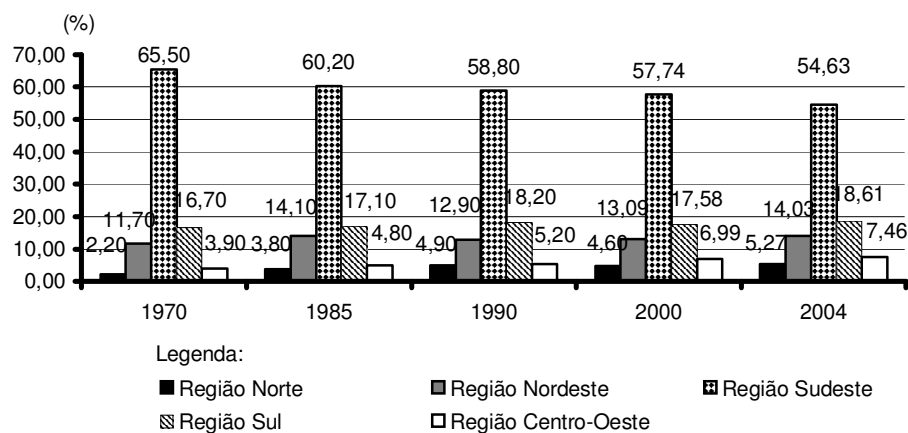
¹ Suzigan (1995) apresenta uma síntese dos instrumentos de apoio à indústria desde o Plano de Metas até o final dos anos 70, inclusive os articulados com a política regional.

cabendo destacarem-se, com base na literatura sobre o tema, os seus principais fatores:²

- a base de recursos naturais que teria deslocado uma série de investimentos para fora das Regiões Sul e Sudeste;
- o papel do Estado através do investimento direto realizado na periferia;
- a integração do mercado nacional, criando novos espaços para o investimento, especialmente o industrial;
- a expansão da fronteira agrícola;
- a deseconomia de urbanização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP);
- as economias de aglomeração em novas regiões e cidades médias;
- o perfil desconcentrado do sistema urbano brasileiro;
- a crise da década de 80 e o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira na década de 90, que teria afetado mais a economia de São Paulo;
- as políticas de incentivo às exportações e o crédito rural;
- a “guerra fiscal”, que teria atraído investimentos para as áreas periféricas.

Gráfico 1

Distribuição do PIB, por regiões, no Brasil — 1970-2004



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata.
FGV.
IBGE/Contas regionais.

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

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

O final dos anos 70 marcou o esgotamento do padrão de crescimento industrial no País, que perdurou por 50 anos, e, com ele, as políticas de desenvolvimento regional enfraqueceram-se. A crise de financiamento do setor público, o aumento da vulnerabilidade externa e a inflação galopante esvaziaram as funções de planejamento do Estado³ e direcionaram a política econômica exclusivamente para as tentativas de controlar uma hiperinflação iminente. Com isso, a política de desenvolvimento regional foi deslocada da agenda federal, assim como as demais políticas setoriais.

Como a crise do modelo de desenvolvimento foi, sobretudo, também uma crise fiscal, esgotado o padrão de financiamento do Estado, as medidas fiscais e monetárias de cunho neoliberal centraram-se na elevação da taxa de juros e nos cortes no gasto público, reduzindo a margem de manobra do setor público para o financiamento das políticas de desenvolvimento. O resultado foi, por um lado, a retração do investimento produtivo e a redução da intervenção estatal, também sob o ponto de vista regional. Por outro, dada a abertura acelerada e não planejada da economia no início dos anos 90, que aumentou o grau de internacionalização da economia brasileira, o investimento privado tornou-se mais errático, desencadeando uma disputa maior entre entes federativos para atração de capital, como forma de estimular o crescimento de suas economias, acirrando a “guerra fiscal”, retrato da ausência, no período após 1980, de uma política nacional de desenvolvimento regional coordenada federalmente.

Com isso, durante as duas últimas décadas do século XX, somente nos trabalhos da Constituinte, a temática do desenvolvimento regional tomou algum fôlego, com a instituição dos três Fundos Constitucionais de Financiamento na

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

Carta Magna, destinados à promoção do desenvolvimento das três regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) que apresentam, ainda hoje, os piores indicadores socioeconômicos do País, apesar de terem aumentado suas participações no PIB brasileiro.

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

2.2 Fundos Constitucionais de Financiamento: objetivos e fontes de recursos

A atuação do FNO, do FNE e do FCO circunscreve-se a mais de 2.900 municípios de 22 unidades federativas, que, em 2004, representavam quase 28,0% do PIB brasileiro e 44,6% da população total do País. A renda *per capita* de sua área de abrangência era, nesse ano, R\$ 6.040,00, menos da metade da média do conjunto fora de sua competência.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento, como instrumento de política pública para estimular as oportunidades de investimentos produtivos nessas três regiões, despertam interesse pela sua importância como modalidade de crédito de desenvolvimento direcionado ao melhor aproveitamento dos recursos produtivos e pela possibilidade de maior incremento das potencialidades regionais. Além disso, o montante de recursos mobilizado de forma nenhuma pode ser considerado irrelevante, mas é insuficiente para fazer frente aos problemas das regiões-alvo, e tampouco é capaz de sustentar, isoladamente, uma política nacional de desenvolvimento regional, embora lhe seja um dos instrumentos disponíveis.

A fonte de recursos é a alocação, pela União, de 3% da arrecadação do Imposto Sobre a Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na seguinte proporção:

0,6% para o FNO; 1,8% para o FNE, sendo metade para a região do semi-árido⁴; e 0,6% para o FCO. São administrados, respectivamente, pelos Banco da Amazônia S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A e Banco do Brasil S/A (BB), que podem repassá-los a outras instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen). Outras fontes de recursos são o reembolso de créditos, a remuneração de aplicações financeiras e o retorno aos fundos dos valores relativos aos riscos assumidos pelos bancos.

Os recursos podem ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo não-governamental dessas regiões, além dos municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídos na área de atuação da extinta Sudene, através de suas instituições financeiras de caráter regional e de acordo com os planos regionais de desenvolvimento. Segundo a legislação vigente, as diretrizes e as prioridades para aplicação dos recursos cabem ao MI, inclusive na orientação aos bancos para direcionar mais créditos para atividades correlacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁵ e aos planos de desenvolvimento sustentáveis para a Amazônia, a Região Nordeste, o semi-árido e a Região Centro-Oeste, que estão entre as prioridades da agenda regional do atual Governo.

Do ponto de vista operacional, o MI participa anualmente de reuniões com os bancos administradores dos fundos e com os representantes dos Governos Estaduais, de empresários e de trabalhadores dessas regiões, para discutir as diretrizes e as prioridades para a aplicação dos recursos. Os bancos apresentam proposta ao Ministério, e a mesma é aprovada pelos respectivos Conselhos Deliberativos das Agências — Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). No caso do FNO e do FNE, em razão da extinção da Sudam e da Sudene, essas deliberações estão sendo exercidas pelo MI. Cabe a este também a responsabilidade pelo controle e pela auditoria dos três fundos, realizando a supervisão, o acompanhamento, o controle da aplicação dos recursos e a avaliação de seus desempenhos.

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

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

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

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

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

Com a taxa de crescimento médio anual de 7,8% entre 1995 e 2005, os valores repassados superaram em muito a taxa de crescimento econômico do País, o que pode ser explicado pela origem dos recursos: a arrecadação do IR e a do IPI apresentam crescimento real ao longo do período analisado.

Embora tenham crescido a uma taxa média anual muito expressiva nos 10 últimos anos da série, conforme salientado, atingindo R\$ 4,2 bilhões no último ano — o maior montante desde sua criação —, os repasses aos fundos representam menos de 1% do PIB regional, conforme destacado na Tabela 2, reforçando a idéia de que, apesar de representarem uma soma razoável, os recursos mobilizados são insuficientes para modificar as macroestruturas das três regiões, mesmo tendo importância sobre a sua renda, especialmente para os municípios de menor porte, como será discutido adiante.

Analisando os dados da Tabela 2, observa-se, em média, um descompasso entre os valores repassados e os valores contratados, indicando uma preocupante ociosidade de recursos, causada por uma série de fatores: descompasso entre tempo de arrecadação e de inversão (especialmente as inversões de longa duração); vicissitudes das dinâmicas econômicas nacional e regional engessadas por uma política macroeconômica restritiva, de caráter ortodoxo, que desestimula o investimento privado; e, ainda, certa rigidez (em parte inevitável) do sistema bancário em conceder créditos e até mesmo possíveis falhas na sua capilaridade, requerendo mudanças para se alcançar maior utilização.

Em termos estaduais, conforme mostra a Tabela 3, a relação entre os valores contratados e o respectivo PIB apresenta grandes diferenças entre as unidades federativas beneficiadas, tendo maior peso nos estados da Região Norte — os de menor Produto —, chegando a representar, na média, para o

período 1998-04, mais de 5% para o Tocantins. Na Região Nordeste, esse indicador é baixo, tendo sua maior representatividade no Estado do Piauí, com 1,3%.

Tabela 1

Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento e taxas de crescimento anual nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste — 1989-05

a) valor

(R\$ 1 000)

ANOS	FCO	FNO	FNE	TOTAL
1989	138 160	138 160	414 483	690 803
1990	428 855	428 855	1 286 574	2 144 284
1991	345 131	345 131	1 035 401	1 725 663
1992	324 902	324 902	974 705	1 624 509
1993	412 486	412 486	1 237 466	2 062 438
1994	389 810	389 810	1 169 435	1 949 055
1995	400 462	400 462	1 201 381	2 002 306
1996	376 285	376 285	1 128 858	1 881 428
1997	388 344	388 344	1 165 046	1 941 734
1998	394 829	394 829	1 184 480	1 974 139
1999	406 827	406 827	1 220 477	2 034 132
2000	453 747	453 747	1 361 262	2 268 756
2001	548 253	548 253	1 644 756	2 741 262
2002	630 393	630 393	1 891 179	3 151 965
2003	638 814	637 269	1 912 338	3 188 421
2004	722 970	722 970	2 168 907	3 614 847
2005	848 923	848 923	2 546 769	4 244 616

Tabela 1

Repasse da Secretaria do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de
Financiamento e taxas de crescimento anual nas Regiões
Centro-Oeste, Norte e Nordeste — 1989-05

b) variação %

ANOS	FCO	FNO	FNE	TOTAL
1989-90	210,4	210,4	210,4	210,4
1990-91	-19,5	-19,5	-19,5	-19,5
1991-92	-5,9	-5,9	-5,9	-5,9
1992-93	27,0	27,0	27,0	27,0
1993-94	-5,5	-5,5	-5,5	-5,5
1994-95	2,7	2,7	2,7	2,7
1995-96	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0
1996-97	3,2	3,2	3,2	3,2
1997-98	1,7	1,7	1,7	1,7
1998-99	3,0	3,0	3,0	3,0
1999-00	11,5	11,5	11,5	11,5
2000-01	20,8	20,8	20,8	20,8
2001-02	15,0	15,0	15,0	15,0
2002-03	1,3	1,1	1,1	1,2
2003-04	13,2	13,5	13,4	13,4
2004-05	17,4	17,4	17,4	17,4
1995-05	7,8	7,8	7,8	7,8

FONTE: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

NOTA: Valores atualizados pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN) e pela TR, a preços de dez./05.

Tabela 2

Relação entre os repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos Fundos Constitucionais de Financiamento e os PIBs regionais e relação entre valores contratados e os PIBs regionais nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste — 1998-04

(%)

ANOS	REPASSES DA STN/PIB			
	FCO	FNO	FNE (1)	Total
1998	0,5	0,7	0,8	0,7
1999	0,5	0,8	0,8	0,7
2000	0,5	0,8	0,8	0,7
2001	0,6	0,8	0,9	0,8
2002	0,6	0,8	0,9	0,8
2003	0,5	0,8	0,8	0,7
2004	0,5	0,7	0,8	0,7
Total	0,5	0,8	0,8	0,7

ANOS	VALORES CONTRATADOS/PIB			
	FCO	FNO	FNE (1)	Total
1998	0,6	0,4	0,6	0,5
1999	0,3	1,0	0,5	0,4
2000	0,4	1,4	0,4	0,5
2001	1,1	0,8	0,2	0,5
2002	1,4	0,9	0,1	0,5
2003	0,8	1,4	0,5	0,6
2004	0,9	1,4	1,2	0,7
Total	0,8	1,1	0,4	0,5

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>. IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

(1) O PIB da Região Nordeste incluiu parte do ES e de MG, segundo os municípios que estão na área de influência da extinta Sudene.

Tabela 3

Relação entre os valores contratados e o PIB dos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste —1998-04

(%)

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

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

(1) No período 2000-04, foi levado em conta o PIB dos municípios sob influência da extinta Sudene.

3 Alocação setorial, por porte de empreendimento, e espacial dos recursos

No período 1989-05, as Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste representaram, respectivamente, 16,0%, 12,4% e 71,6% do número de operações contratadas, ainda que o montante de recursos mobilizados nesses financiamentos representasse, respectivamente, 25,3%, 21,2% e 53,5% do valor total dos três fundos. Esses dados indicam que, embora a legislação destine 60% dos recursos ao FNE, sua participação efetiva nas aplicações foi um pouco menor. Isso se deveu, provavelmente, ao maior dinamismo econômico das outras duas regiões, beneficiadas, no período, por uma grande expansão da fronteira agrícola e mineral e das exportações de produtos primários, além do maior direcionamento das operações, na Região Nordeste, para atividades de menor porte, que demandam parcelas mais reduzidas de recursos, com maior pulverização destes.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento concentraram-se, no período, em programas rurais, incluindo créditos para a reforma agrária, via Pronaf, que respondem por mais de 90% das operações contratadas. Nos casos do FNO e do FNE, esse indicador chegou a 98%, embora, em termos de valores contratados, a respectiva concentração tenha sido de 70% e 57%. No caso do FCO, o quadro de participação dos programas não destoou dos demais, concentrando os financiamentos nos programas rurais — PAPRA, Pronaf, Pronaf-Reforma Agrária, Rural e Programa de Conservação da Natureza (Pronatureza) —, acompanhados de programas industriais, de comércio e serviços, conforme se observa na Tabela 4.

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

Tabela 4

Número de operações e valores contratados, por programa, do FNO, do FNE e do FCO no Brasil — 1989-05

(%)

PROGRAMAS	FNO		FNE		FCO	
	Opera- ções	Valor Contra- tado	Opera- ções	Valor Contra- tado	Opera- ções	Valor Contra- tado
Rural (1)	98,40	70,5	94,6	56,8	96,5	70,8
Industrial (2)	1,20	23,8	4,4	29,8	1,5	15,7
Turismo	0,04	1,3	0,5	1,5	0,1	0,5
Comércio e serviços	0,30	3,4	0,5	5,4	1,6	5,8
Infra-estrutura	0,01	1,0	0,0	6,5	0,1	4,5
Giro/custeio	-	-	-	-	0,2	2,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

NOTA: Os dados referem-se à média do período 1989-05.

(1) Para o FNE, engloba os seguintes programas: Programa da Terra; Rural; Pronaf-a; especiais e outros programas. Para o FCO, engloba: PAPRA; Pronaf; Pronaf-Reforma Agrária; Rural e Pronatureza. (2) Para o FNO, engloba: FNO-Industrial; FNO-Exportações e FNO-Micro e pequenas empresas. Este último destina-se a todos os setores, mas, dados o seu pequeno peso (0,2% das operações e 0,6% do valor financiado) e a dificuldade de distribuí-lo setorialmente, optou-se por agregá-lo à indústria. Para os três fundos, agregou-se o financiamento agroindustrial ao industrial.

Tabela 5

Número de operações e valores contratados, segundo o porte do beneficiário, do FNO, do FNE e do FCO no Brasil — 1989-05

(%)

PORTE DOS EMPREENDIMENTOS	FNO		FNE		FCO	
	Opera- ções	Valor Contra- tado	Opera- ções	Valor Contra- tado	Opera- ções	Valor Contra- tado
Cooperativas, mini/micro e pequeno produtor/empresa	94,4	45,8	98,6	47,1	88,6	41,6
Médio produtor/empresa	4,0	24,1	0,9	10,1	9,0	28,4
Grande produtor/empresa	1,6	30,1	0,5	42,8	2,4	30,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

NOTA: Os dados referem-se à média do período 1989-05.

O FCO, por exemplo, direciona cerca de 88,6% das operações contratadas para mini e/ou micro e pequenos produtores e empresas, enquanto estes participam com apenas 41,6% dos valores financiados. Em contrapartida, os médios e os grandes concentram 58,4% dos valores contratados e participam com apenas 11% do número de projetos financiados. Para o FNE, o contraste é ainda maior: médias e grandes empresas e/ou produtores respondem por apenas 1,4% das operações, mas beneficiam-se de 52,9% do valor financiado. Para o FNO, esses números são, respectivamente, 5,6% e 54,2%.

Deve-se registrar que a concentração dos financiamentos, em valores, nos grupos de médio e grande portes, foi crescente a partir de 1994 para os três fundos, indicando uma tendência à concentração justamente na faixa de empresas e/ou produtores melhor estruturados, em melhores condições de crescimento e modernização. Além disso, são eles que apresentam projetos privados mais viáveis e que podem cumprir, mais facilmente, as exigências formais de cadastro e garantias.

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

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

Tomando-se por base os Quadros 1, 2 e 3 apresentados por Matos (2006), vê-se que a distribuição das aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento, por município, mostra concentração nas áreas mais industrializadas, o que indica a pouca capacidade atual, à luz dos dispositivos legais, para influenciar na melhora da distribuição espacial das atividades. Na Região Centro-Oeste, entre os 10 municípios que mais receberam financiamentos do FCO, aparecem as capitais e as cidades de melhor desempenho econômico e de maior porte, como Anápolis e Rio Verde.

Quadro 1

Ranking dos 10 municípios com maior participação relativa, por valores e número de operações contratadas, no FCO — 2000-05

2000										
Municípios	Anápolis (GO)	Rio Verde (GO)	Corumbá (MS)	Três Lagoas (MS)	Senador Canedo (GO)	Brasília (DF)	Mozarlândia (GO)	Campo Novo do Parecis (MT)	Colider (MT)	Sidrolândia (MS)
Valores	9,31	9,11	7,35	4,47	4,05	4,01	3,05	1,78	1,61	1,61
Operações	0,13	0,63	0,94	0,13	0,06	0,38	0,15	0,10	4,53	3,76
2001										
Municípios	Rio Verde (GO)	Campo Grande (MS)	Brasília (DF)	Anápolis (GO)	Cuiabá (MT)	Goiânia (GO)	Nova Mutum (MT)	Sorriso (MT)	Sinop (MT)	Catalão (GO)
Valores	8,10	6,62	4,39	4,27	3,64	3,17	2,96	2,54	2,05	1,95
Operações	0,82	0,47	0,88	0,18	0,72	0,50	0,32	0,81	3,55	0,08
2002										
Municípios	Brasília (DF)	Cuiabá (MT)	Rio Verde (GO)	Goiânia (GO)	Itumbiara (GO)	Pontes e Lacerda (MT)	Anápolis (GO)	Sorriso (MT)	Sinop (MT)	Campo Grande (MS)
Valores	4,50	4,29	3,79	3,35	2,35	2,01	2,00	1,97	1,86	1,61
Operações	1,45	0,89	1,65	1,11	0,43	0,95	0,40	1,07	1,08	0,76
2003										
Municípios	Brasília (DF)	Goiânia (GO)	Dourados (MS)	Rio Verde (GO)	Cuiabá (MT)	Querência (MT)	Alexânia (GO)	Ponta Porã (MS)	Ouvidor (GO)	Itiquira (MT)
Valores	6,29	4,89	3,12	3,09	2,76	2,35	2,23	2,23	2,21	1,67
Operações	0,45	0,30	0,53	0,45	0,49	3,06	0,02	21,22	0,00	0,16
2004										
Municípios	Rio Verde (GO)	Campo Grande (MS)	Goiânia (GO)	Rondonópolis (MT)	Serranópolis (MT)	Cuiabá (MT)	Brasília (DF)	Mambaí (GO)	Luziânia (GO)	Primavera do Leste (MT)
Valores	4,35	3,15	2,95	2,76	2,71	2,35	2,21	1,72	1,69	1,59
Operações	1,21	0,23	0,46	0,75	0,04	0,46	0,47	0,02	0,02	0,04
2005										
Municípios	Rio Verde (GO)	Goiânia (GO)	Brasília (DF)	Rondonópolis (MT)	Formosa (GO)	Sinop (MT)	Ponta Porã (MS)	Guarantã do Norte (MT)	Santa Carmem (MT)	Campo Verde (MT)
Valores	5,95	5,05	4,16	3,17	2,35	1,96	1,88	1,84	1,47	1,45
Operações	0,93	0,51	0,70	0,76	0,44	0,29	1,72	0,57	0,01	0,29

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MI/SDR apud BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

Quadro 2

Ranking dos 10 municípios com maior participação relativa, por valores e número de operações contratadas, no FNO — 2000-05

2000										
Municípios	Miracema do Tocantins (TO)	Marabá (PA)	Santa Maria das Barreiras (PA)	Belém (PA)	Paragominas (PA)	Presidente Figueiredo (AM)	Ananindeua (PA)	Araguaína (TO)	São Félix do Xingu (PA)	Ji-Paraná (RO)
Valores	6,97	5,66	2,43	2,13	2,11	2,09	1,89	1,78	1,76	1,59
Operações	0,23	2,10	1,39	0,21	0,59	0,08	0,11	0,98	0,60	1,39
2001										
Municípios	Marabá (PA)	Manaus (AM)	Belém (PA)	Conceição do Araguaia (PA)	Rio Branco (AC)	Paragominas (PA)	Ananindeua (PA)	Cumaru do Norte (PA)	Altamira (PA)	Rondon do Pará (PA)
Valores	9,40	5,31	4,27	3,06	2,92	2,68	2,07	1,85	1,63	1,44
Operações	1,53	0,45	0,60	2,55	1,38	0,59	0,26	0,71	2,35	1,48
2002										
Municípios	Belém (PA)	Marabá (PA)	Ananindeua (PA)	Manaus (AM)	Barcarena (PA)	Paragominas (PA)	Vilhena (RO)	Rio Branco (AC)	Ariquemes (RO)	Ulianópolis (PA)
Valores	15,75	7,43	5,33	3,88	2,77	2,20	1,94	1,75	1,65	1,62
Operações	0,96	1,62	0,67	0,44	0,35	1,96	0,41	2,62	1,41	0,69
2003										
Municípios	Belém (PA)	Marabá (PA)	Manaus (AM)	Santarém (PA)	Ananindeua (PA)	Ji-Paraná (RO)	Benevides (PA)	Rio Branco (AC)	Dianópolis (TO)	Paragominas (PA)
Valores	12,82	7,47	6,99	3,34	2,57	1,94	1,78	1,55	1,44	1,37
Operações	1,15	2,98	0,80	0,90	0,32	2,28	0,05	1,53	0,25	0,78
2004										
Municípios	Manaus (AM)	Marabá (PA)	Belém (PA)	Rolim de Moura (RO)	Porto Velho (RO)	Rio Branco (AC)	São Félix do Xingu (PA)	Araguaína (TO)	Ji-Paraná (RO)	Paragominas (PA)
Valores	9,01	6,49	6,30	3,22	2,15	1,93	1,71	1,53	1,39	1,39
Operações	0,38	2,98	0,45	0,73	4,98	0,84	2,88	0,46	1,21	0,40
2005										
Municípios	Marabá (PA)	Barcarena (PA)	Rio Branco (AC)	Manaus (AM)	Belém (PA)	Porto Velho (RO)	Tocantinópolis (TO)	Boa Vista (RR)	Vilhena (RO)	Capanema (PA)
Valores	9,27	4,58	3,75	3,30	2,53	2,51	2,18	1,69	1,65	1,56
Operações	3,43	0,01	1,79	0,56	0,29	4,65	0,35	0,88	0,82	0,12

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MI/SDR apud BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:

www.integracao.gov.br.

Quadro 3

Ranking dos 10 municípios com maior participação relativa, por valores e número de operações contratadas, no FNE — 2000-05

2000										
Municípios	Camaçari (BA)	Maracanaú (CE)	Aracaju (SE)	Glória (BA)	São Mateus (ES)	Petrolina (PE)	Montes Claros (MG)	João Pessoa (PB)	Parnamirim (RN)	Fortaleza (CE)
Valores	13,93	1,48	1,40	1,24	1,18	1,14	1,14	0,96	0,95	0,94
Operações	0,02	0,01	0,05	0,25	0,19	0,37	0,09	0,01	0,01	0,03
2001										
Municípios	Camaçari (BA)	Parnamirim (RN)	São Mateus (ES)	Nossa Senhora do Socorro (SE)	Aracaju (SE)	Horizonte (CE)	Recife (PE)	Petrolina (PE)	Linhares (ES)	Maceió (AL)
Valores	34,81	2,07	1,53	1,40	1,35	1,31	1,30	1,24	1,23	1,21
Operações	0,05	0,02	0,58	0,03	0,06	0,01	0,01	0,12	0,39	0,04
2002										
Municípios	Espinosa (MG)	Maracanaú (CE)	Salvador (BA)	Caucaia (CE)	Aracaju (SE)	São Desidério (BA)	Fortaleza (CE)	Porto Seguro (BA)	João Pessoa (PB)	Sobral (CE)
Valores	2,87	2,60	2,03	1,94	1,75	1,72	1,64	1,41	1,17	0,98
Operações	0,08	0,04	0,05	0,18	0,05	0,21	0,17	0,04	0,07	0,24
2003										
Municípios	Fortaleza (CE)	Simões Filho (BA)	Sobral (CE)	Aracaju (SE)	São Desidério (BA)	Cabedelo (PB)	Horizonte (CE)	Aracati (CE)	Cascavel (CE)	Jaboatão dos Guararapes (PE)
Valores	6,79	6,68	5,65	3,45	3,02	2,72	2,55	2,37	1,92	1,71
Operações	0,27	0,04	0,63	0,15	0,76	0,02	0,04	0,04	0,02	0,21
2004										
Municípios	Fortaleza (CE)	São Raimundo Nonato (PI)	Salvador (BA)	Maceió (AL)	São Desidério (BA)	Recife (PE)	Natal (RN)	Aracaju (SE)	Camaçari (BA)	Vitória de Santo Antão (PE)
Valores	6,63	4,97	4,20	3,86	3,50	3,27	2,84	2,69	2,36	2,09
Operações	0,08	0,03	0,03	0,03	0,15	0,02	0,03	0,08	0,01	0,14
2005										
Municípios	São Luís (MA)	Cairu (BA)	Mucuri (BA)	Fortaleza (CE)	São Desidério (BA)	Recife (PE)	Porto Franco (MA)	Camaçari (BA)	Barreiras (BA)	Bonito de Minas (MG)
Valores	8,18	5,87	4,71	3,16	3,12	2,83	2,34	1,75	1,64	1,34
Operações	0,15	0,01	0,02	0,03	0,12	0,05	0,02	0,04	0,08	0,08

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MI/SDR apud BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

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

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

No entanto, se se agrupam os municípios por faixa populacional (Tabela 6), algumas informações chamam atenção. De fato, tomando os três fundos agregadamente, observa-se que as cidades acima de 100.000 habitantes respondem por 6,2% das operações contratadas e por 32,0% dos valores financiados, ficando os municípios abaixo de 100.000 habitantes com a diferença (93,8% e 68% respectivamente). Isso indica que o valor médio do financiamento nos municípios maiores é 3,5 vezes superior ao observado nos menores, que, por sua vez, apresentam maior pulverização dos recursos em projetos de menor porte, o que explicaria, em parte, a destinação majoritária dos financiamentos às atividades rurais.

A despeito dessa concentração nos municípios de maior porte, observa-se, na Tabela 6, que o grupo com população abaixo de 50.000 habitantes e que apresenta os menores PIBs *per capita* recebeu financiamentos proporcionalmente maiores que suas participações no produto regional, indicando que, de alguma forma, ao longo da rede urbana regional, os recursos apresentam alguma capilaridade, embora sejam insuficientes para reverter o quadro de disparidades inter e intra-regionais. Esse grupo de municípios menores de 50.000 habitantes representava, em 2004, 46,2% da população total da área de abrangência dos fundos e 33% de seu PIB. O seu PIB *per capita* equivalia a 57,3% do dos municípios acima de 50.000 habitantes; em contrapartida, recebeu 56,5% de todo valor financiado, indicando que, de alguma forma, no período 2000-05, os fundos chegaram às áreas mais pobres e menos adensadas, embora conclusões mais precisas necessitariam de uma análise mais pormenorizada de cada um dos projetos financiados, levando em conta não apenas sua localização, mas também o porte do beneficiário e o impacto na geração de emprego.

Tabela 6

População, PIB, número de operações e valores contratados, por grupos de municípios segundo número de habitantes dos Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil — 1989-05

GRUPOS DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (1)		PIB		
	Número	%	Valor (R\$ 1 000)	%	<i>Per Capita</i> (R\$)
Com até 5.000 habitantes	1 909 937	2,4	9 425 194	1,9	4 935
De 5.001 a 10.000 habitantes	4 831 624	6,0	21 043 987	4,3	4 355
De 10.001 a 20.000 habitantes	11 850 274	14,6	46 182 388	9,4	3 897
De 20.001 a 50.000 habitantes	18 815 771	23,2	84 619 590	17,3	4 497
De 50.001 a 100.000 habitantes	10 849 330	13,4	59 482 843	12,2	5 483
De 100.001 a 500.000 habitantes ...	13 426 505	16,6	91 169 303	18,6	6 790
Acima de 500.000 habitantes	19 336 304	23,9	177 468 175	36,3	9 178
TOTAL	81 019 745	100,0	489 391 480	100,0	6 040

GRUPOS DE MUNICÍPIOS	OPERAÇÕES		VALOR FINANCIADO	
	Número (2)	%	Valor (R\$ 1 000)	%
Com até 5.000 habitantes	89 433	7,8	1 100 161	5,1
De 5.001 a 10.000 habitantes	178 922	15,7	2 405 402	11,2
De 10.001 a 20.000 habitantes	325 066	28,5	3 762 546	17,7
De 20.001 a 50.000 habitantes	342 554	30,1	4 842 956	22,6
De 50.001 a 100.000 habitantes	132 957	11,7	2 457 842	11,5
De 100.001 a 500.000 habitantes ...	57 857	5,1	3 677 463	17,2
Acima de 500.000 habitantes	12 763	1,1	3 181 254	14,8
TOTAL	1 139 552	100,0	21 427 623	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MI/SDR apud BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

NOTA: Os dados referem-se à média do período 1989-05.

(1) Referente a 2004. (2) Referente ao período 2000-05.

4 Custo médio e estimativa do número de empregos diretos criados

Como um dos objetivos dos Fundos Constitucionais de Financiamento é a geração de empregos, a Tabela 7 apresenta esse indicador e o custo médio de criação de cada posto de trabalho. Dentre os três fundos, o que mais criou empregos foi o FNE (4,5 milhões), fato que pode ser consequência de o mesmo reter 60% de os repasses do Tesouro, ou, ainda, das diferentes estruturas produtivas regionais, conforme se destacará adiante. O FNO é o segundo que mais empregou, embora deva ser feita a ressalva de que esse índice inclui, em alguns anos, os empregos indiretos.

Tabela 7

Aplicação dos recursos, número e custo médio de empregos diretos criados pelo FCO, pelo FNO e pelo FNE no Brasil — 1990-05

ANOS	FCO		
	Aplicação (R\$ 1 000) (A)	Número de Empregos Diretos (B)	Custo Médio (R\$) (A/B)
1990	297 124	7 055	42 115
1991	340 032	14 563	23 349
1992	167 957	10 342	16 240
1993	472 352	24 426	19 338
1994	331 236	23 620	14 024
1995	200 800	16 071	12 495
1996	253 875	17 124	14 826
1997	348 000	21 501	16 185
1998	430 583	31 170	13 814
1999	196 169	23 077	8 501
2000	332 250	24 958	13 312
2001	1 111 815	48 397	22 973
2002	1 595 911	64 009	24 933
2003	988 320	145 914	6 773
2004	1 215 603	52 092	23 336
2005	1 487 607	65 956	22 555
TOTAL	9 769 634	590 275	16 551

(continua)

Tabela 7

Aplicação dos recursos, número e custo médio de empregos diretos criados pelo FCO, pelo FNO e pelo FNE no Brasil — 1990-05

ANOS	FNO		
	Aplicação (R\$ 1 000) (C)	Número de Empregos Diretos (D)	Custo Médio (R\$) (C/D)
1990	266 910	9 017	29 601
1991	105 046	11 815	8 891
1992	213 379	3 882	54 966
1993	199 309	9 578	20 809
1994	527 881	24 022	21 975
1995	371 492	22 804	16 291
1996	213 038	15 395	13 838
1997	79 211	7 673	10 323
1998	207 284	20 856	9 939
1999	510 924	31 202	16 375
2000	809 051	(1)193 714	4 177
2001	517 729	(1) 85 999	6 020
2002	671 370	(1)133 645	5 024
2003	1 142 002	(1)110 830	10 304
2004	1 370 963	89 892	15 251
2005	988 430	61 941	15 958
TOTAL	8 194 019	832 265	9 845

(continua)

Tabela 7

Aplicação dos recursos, número e custo médio de empregos diretos criados pelo FCO, pelo FNO e pelo FNE no Brasil — 1990-05

ANOS	FNE		
	Aplicação (R\$ 1 000) (E)	Número de Empregos Diretos (F)	Custo Médio (R\$) (E/F)
1990	...	...	...
1991	...	...	...
1992	...	...	...
1993	...	...	...
1994	...	...	...
1995	1 040 373	168 259	6 183
1996	1 303 763	233 753	5 578
1997	905 241	179 367	5 047
1998	945 333	196 863	4 802
1999	749 454	162 657	4 608
2000	660 511	224 400	2 943
2001	345 821	88 480	3 908
2002	282 312	188 171	1 500
2003	1 078 813	561 893	1 920
2004	3 326 775	1 254 143	2 653
2005	4 223 037	1 204 654	3 506
TOTAL	14 861 433	4 462 640	3 330

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil apud BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

NOTA: Valores atualizados pelo Bônus do Tesouro Nacional e pela TR, a preços de dez./05.

(1) Empregos diretos e indiretos.

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

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

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

Por fim, com base na Tabela 8, observa-se que o crescimento do emprego formal foi proporcionalmente maior nos municípios menos adensados, decrescendo à medida que o porte do município aumenta, reproduzindo um processo que se verifica nas Regiões Sul e Sudeste do País, onde as cidades de pequeno e médio portes cresceram proporcionalmente mais que as grandes. Seria importante uma pesquisa detalhada, tomando por base cada projeto aprovado para identificar o papel do FNO, do FNE e do FCO nesse processo, tarefa que, infelizmente, foge ao escopo deste trabalho.

Tabela 8

Distribuição do emprego formal, por grupos de municípios segundo o número de habitantes, nas áreas de abrangência do FNO, do FNE e do FCO, no Brasil — 2000 e 2005

GRUPOS DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE EMPREGOS		$\Delta\%$ 2005/2000
	2000	2005	
Com até 5.000 habitantes	74 519	155 666	108,9
De 5.001 a 10.000 habitantes	172 030	328 063	90,7
De 10.001 a 20.000 habitantes	434 567	696 596	60,3
De 20.001 a 50.000 habitantes	834 478	1 385 549	66,0
De 50.001 a 100.000 habitantes	660 628	1 055 682	59,8
De 100.001 a 500.000 habitantes	1 396 698	2 132 946	52,7
Acima de 500.000 habitantes	4 228 795	5 239 492	23,9
TOTAL	7 801 715	10 993 994	40,9

GRUPOS DE MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO NO EMPREGO TOTAL (%)	
	2000	2005
Com até 5.000 habitantes	1,0	1,4
De 5.001 a 10.000 habitantes	2,2	3,0
De 10.001 a 20.000 habitantes	5,6	6,3
De 20.001 a 50.000 habitantes	10,7	12,6
De 50.001 a 100.000 habitantes	8,5	9,6
De 100.001 a 500.000 habitantes	17,9	19,4
Acima de 500.000 habitantes	54,2	47,7
TOTAL	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MTE/RAIS.

5 Conclusões

Pode-se afirmar que, para uma distribuição mais eqüitativa dos fundos, é necessário criarem-se mecanismos, pelo lado da oferta, que se contraponham ao componente do mercado representado pelo lado da demanda, onde os municípios mais prósperos e os do seu entorno se encontram em condições mais favoráveis para tomar empréstimos, por apresentarem atividades mais desenvolvidas, maior infra-estrutura e melhor acesso à rede bancária e de informação, ainda que a maior parte dos recursos se destine aos de menor porte, com população de até 50.000 habitantes.

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

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

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

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

Dessa forma, por mais que os recursos públicos do FNO, do FNE e do FCO sejam ofertados ao investimento privado, sua capacidade de configurar-se como instrumento de política regional é apenas limitado — inclusive porque eles representam somente um conjunto mais amplo de instrumentos disponíveis para as políticas regionais. Os fundos, ainda que tenham importância no plano inter-regional, e mesmo no intra-regional, exigem a complementaridade de ações federais de maior porte e envergadura, que promovam mudanças nas macroestruturas regionais, possibilitando o desenvolvimento regional nacionalmente articulado em múltiplas escalas, como definido no PNDR e em outros documentos do Ministério da Integração Nacional. No entanto, tais ações, em período recente, encontram obstáculos de execução tanto pelo caráter neoliberal dos últimos governos quanto pela opção de políticas econômicas restritivas, que inibem o investimento produtivo privado e o gasto público necessário para se construir a infra-estrutura para uma maior (e melhor) desconcentração econômica no País.

Referências

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

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <www.integracao.gov.br>.

CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 101-141, 1997.

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

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global; Unicamp, 1985.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

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

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 01, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração**. Belo Horizonte: UFMG, 1991. (Tese de Professor Titular).

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão; n. 375).

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

GALVÃO, Antônio F. A política nacional de desenvolvimento regional. **Boletim regional — Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n. 1, p. 245-246, 2006.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 24., Rio de Janeiro, 1996. p. 480-498.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Barros (Org.). **Desigualdade regional e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 13-59.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Barros (Org.). **Desigualdade regional e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995a. p. 374-397.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

MATOS, Elmer N. Fundos constitucionais de financiamento. **Boletim regional — Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n. 1, p. 26-35, jan./abr. 2006.

MATOS, Elmer N. Fundos constitucionais de financiamento – parte 2. **Boletim regional — Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n. 3, p. 26-35, 2006a.

PACHECO, Carlos A. **A fragmentação da nação**. Campinas: Unicamp, 1998.

PACHECO, Carlos A. **Novos padrões de localização industrial?** Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão; n. 633).

SABOIA, João. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa — um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 2002.

SABOIA, João. A indústria brasileira no Nordeste e as desigualdades inter e intra-regionais. **Revista Econômica**, Niterói: UFF, v. 6, n. 1, p. 61-102, 2004.

SUZIGAN, W. **Experiência histórica de política industrial no Brasil**. Campinas: IE-UNICAMP, 1995. (Texto para discussão; n. 48).

TAVARES, Maria da Conceição. **Reflexões sobre o Estado e o planejamento**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1987. (Texto para discussão; n. 154).