

O Desenvolvimento regional brasileiro e o seu financiamento: o caso do FNE em Sergipe

Eliane Correia dos Santos Silva¹

Elmer Nascimento Matos²

Wesley Santos³

Resumo: O propósito deste trabalho é analisar o papel desempenhado pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) na economia de Sergipe no período de 1989–2010. Parte-se da afirmação que este fundo, instituído na Constituição de 1988, com o objetivo de contribuir para a diminuição das desigualdades regionais existentes no Brasil, é uma importante fonte de recurso repassado para a região Nordeste. Objetiva-se analisar os repasses dos recursos do FNE segundo a alocação espacial, a distribuição setorial e por porte de empreendimento, a fim de perceber se estão atingindo a meta definida na sua instituição. As fontes utilizadas no trabalho foram dados disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Através das análises, constatou-se que as aplicações dos recursos do FNE estão aumentando e ocorreram avanços nos direcionamentos dos recursos, mas existem imperfeições na alocação destes e se faz necessário melhorias na distribuição espacial, por porte do beneficiário e nos setores produtivos que sejam mais estratégicos para o desenvolvimento da região.

Palavras Chaves: FNE; Desenvolvimento Regional; Nordeste; Sergipe.

Abstract: The purpose of this dissertation is to analyze the role played by the Constitutional Fund for Financing the Northeast (FNE) on the economies of Sergipe in the period of 1989-2010. Part is the statement that this fund, established in 1988 Constitution, with the aim of contributing for the reduction of regional disparities in Brazil, is an important source of income transferred to the Northeast. The main objective is to analyze the transfers of FNE according to spatial allocation, sectorial distribution and by size of enterprise, in order to understand if they are reaching the goal set in its institution. The sources used in the study were data available from the Ministry of National Integration (MI), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Bank of Northeast Brazil (BNB). Through the analysis, it was found that the applications of FNE are increasing, and there have been advances in the directions of resources, but there are imperfections in the allocation of these and is needed improvements in the spatial distribution, by size of the beneficiary and in the productive sectors that are more strategic for the development of the region.

Keywords: FNE; Regional Development; Northeast; Sergipe.

Área 6: Capitalismo e Espaço.

Artigo submetido para as sessões de Comunicações.

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal de Sergipe.

² Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe.

³ Mestre em Economia pela Universidade Federal de Sergipe.

1. Introdução

O Governo Federal desempenhou historicamente um papel fundamental no processo de ampliação do crescimento econômico e na formulação de políticas de desenvolvimento. O modelo de desenvolvimento econômico a partir da intervenção estatal teve início na década de 1930, e expandiu-se em meados dos anos 1950. A partir de então, foram criadas instituições importantes com vistas à promoção do desenvolvimento das regiões periféricas e iniciou-se um processo de integração produtiva entre as regiões brasileira.

A década de 1970 também foi marcada pelo modelo intervencionista do Estado Nacional. A presença do estado seja na formulação de políticas econômicas, no apoio a infraestrutura ou com a concessão de crédito, foi decisiva para o desenvolvimento econômico do país e alavancar o desenvolvimento de regiões deprimidas, a exemplo da economia nordestina.

O Nordeste brasileiro, desde a implantação das políticas de desenvolvimento, passou a apresentar taxas de crescimento seguindo o ciclo de crescimento da economia nacional, e instalou-se na região uma “nova indústria”. As políticas de desenvolvimento destinadas à região possibilitaram que esta aumentasse sua participação no PIB nacional, e houve algumas modificações na sua estrutura de produção.

No entanto, com as dificuldades fiscais e financeiras do Estado Nacional e a crise na década de 1980, houveram mudanças importantes no formato da ação do estado no Brasil. De um modelo intervencionista, a tendência foi um modelo mais voltado para as políticas macroeconômicas de ajuste da economia. Houve redução significativa de adoção de instrumentos essenciais para a diminuição das desigualdades regionais, e as instituições de desenvolvimento que foram criadas em décadas anteriores perderam sua capacidade de atuação.

Na Constituição de 1988 ficou demonstrada a preocupação com a redução das desigualdades regionais existentes no Brasil. Nesta, ficou estabelecido que 3% do produto de arrecadação de renda e proventos de qualquer natureza (IR) e dos produtos industrializados (IPI) deveriam ser destinados para aplicação em programas de financiamento produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, instituiu e regulamentou o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), o Fundo Constitucional de Financiamento Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

No entanto, foi com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional que o planejamento regional passou a ser coordenado pelo Governo Federal. Com a criação desta, estimulou-se o debate sobre a importância de se ter ambientes favoráveis para atração de investimentos, houve também o fortalecimento das instituições de desenvolvimento regional e foi retomada a ideia que as políticas regionais devem fazer parte do programa nacional de desenvolvimento.

O FNE atualmente é um importante instrumento para o desenvolvimento da economia do Nordeste. Após decorridos mais de 25 anos, a maior preocupação é com a dinâmica espacial e setorial de distribuição deste recurso. O presente trabalho tem como foco analisar se os financiamentos estão atingindo o objetivo de diminuir as desigualdades inter e intrarregionais, desde sua implantação. Analisar a distribuição espacial dos recursos do FNE e quais os impactos nas estruturas produtivas, a perceber se os setores que recebem os recursos são setores chaves para o crescimento da localidade, com ênfase no estado de Sergipe.

Metodologicamente, serão adotados recortes temporal, espacial e temático. O recorte temporal será de 1989 a 2010, período após a implantação do FNE; o recorte espacial abrangerá o estado de Sergipe. Analisa-se o volume dos recursos nestes estados e sua alocação espacial para perceber a concentração/desconcentração dos financiamentos em locais com maior/menor dinamicidade. Quanto a temática, enfatiza-se os impactos na geração de emprego nos estados selecionados e no desenvolvimento de setores chaves para promover seu desenvolvimento. Para o desempenho do trabalho será também feita uma análise de dados do IBGE, dados disponibilizados gentilmente pelo Ministério da Integração Nacional (MI) para análise dos recursos de financiamento na região Nordeste, alocação, distribuição por atividades produtivas e por beneficiários.

O trabalho está dividido em seis sessões, contando com esta introdução. A segunda faz um breve relato sobre a economia brasileira. Na terceira sessão são abordadas as fontes de financiamento do desenvolvimento regional brasileiro, com ênfase no FNE. A quarta sessão analisa o comportamento da economia sergipana nas últimas décadas. O papel desempenhado pelo FNE na dinâmica da economia de Sergipe e suas limitações é tema da quinta sessão. As considerações finais são feitas na sexta sessão.

2. Evolução recente da economia Brasileira

A década de 90 é marcada por intensas modificações na economia internacional que repercutiram na brasileira. A exemplo da adoção do neoliberalismo, com a contemplação da desregulamentação, da privatização e da abertura comercial, além de maior flexibilização nas relações de trabalho. Houve também os efeitos prejudiciais da III Revolução Industrial sobre os países subdesenvolvidos. Esta trouxe transformações no padrão da produção automatizando máquinas e substituindo as antigas, além de modificações no processo de trabalho e alianças tecnológicas para a competição (CAIADO, 2002; CANO, 2008).

Os governos Collor e FHC adotaram medidas neoliberais com a finalidade de estruturar a indústria brasileira através da abertura comercial. O resultado disso foi o aumento nas importações e déficit na balança comercial brasileira, além do fato do investimento privado ter se tornado alvo de disputa por parte das unidades subnacionais para atrair capital, como forma de estimular o crescimento.

Segundo Macêdo e Matos (2008), neste período houve uma inflexão do processo de desconcentração. A partir de então, passou a haver uma escolha mais seletiva da localização dos investimentos, nos aspectos espacial e setorial. Assim, as regiões com menor dinamicidade, baixa infraestrutura, baixa oferta de economias de aglomeração, entre outros fatores, estariam alijadas no processo de atração de investimentos de indústrias de ponta e serviços modernos.

Os investimentos públicos através das empresas estatais tiveram um papel importante na política de desenvolvimento vista até a década de 90. Eles acabavam por influenciar e coordenar os investimentos privados que possibilitavam novas chances de inversão. A crise da dívida externa debilitou as finanças do estado nacional. Com isso os investimentos públicos e o crescimento econômico foram diminuídos. Além de que os investimentos privados também foram afetados, principalmente o industrial (CARDOZO, 2010).

Após a crise, na década de 90 houve uma diminuição nos investimentos em infraestrutura básica, abandono de políticas desenvolvimentistas que visavam minimizar as disparidades regionais com a extinção de órgãos criados para o desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônia, a SUDENE e a SUDAM, respectivamente. Estes somente voltaram funcionar no governo de Lula, mas esvaziadas financeira e operacionalmente.

O aumento do debilitamento fiscal e financeiro do estado nacional foi transmitido para os estados. Os investimentos estaduais e municipais diminuíram assim como feneceram as políticas nacionais de desenvolvimento regional e surgiu a famigerada “guerra fiscal”. Na década de 90, o que se processou foi a ausência de uma política regional articulada com diversos instrumentos públicos para diminuir o hiato que separa as regiões mais desenvolvidas das mais atrasadas (CANO, 2007).

Segundo Cardozo (2010), o acirramento da guerra fiscal na década de 90 é efeito do debilitamento da ação do Estado Nacional em três linhas: a crise fiscal e financeira desde a década de 80 que afetou negativamente a capacidade de gasto do governo nacional e favoreceu a redução da intervenção do estado na economia; um segundo fator foi a redução das políticas de desenvolvimento regional coordenadas pelo governo nacional para diminuição das desigualdades regionais e a busca pela integração inter-regional; o terceiro fator refere-se a baixa autonomia, frente ao processo de abertura comercial, para que o Estado conduza a política macroeconômica atendendo os objetivos definidos internamente.

Segundo Cano (1994), na constituição de 1988 houve a tentativa de ressuscitar a presença do Estado na questão regional, que sustentou o sistema de incentivos fiscais por mais alguns anos e obrigou a regionalização de parte do orçamento público e das estatais. Por outro lado, acompanhado ao debilitamento do Estado, houve também uma crise dos órgãos públicos de fomento regional que

foram esvaziados e extintos em 2001, os órgãos criados para o desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica, SUDENE e SUDAM, respectivamente.

Na Carta Magna em 1988 instituíram-se três fundos de financiamento para compensar as diferenças de desenvolvimento econômico e social existente no Brasil. Os fundos constitucionais são destinados para contribuir para o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, partindo da ideia que os desequilíbrios no desenvolvimento das regiões mais atrasadas prejudicam também o desenvolvimento do país como um todo. Apesar de o Brasil não ter em sua agenda a questão regional, durante as duas últimas décadas esta continuou a contar com instrumentos de desenvolvimento regional, ou seja, recursos de fomento das atividades econômicas em regiões menos desenvolvidas.

Na Constituição de 1988 ficou estabelecido que 3% do IR e IPI deveriam ser destinados aos fundos constitucionais de financiamento das regiões menos desenvolvidas, dos quais 1,8% são para o desenvolvimento da região Nordeste, sendo metade destes para o semiárido, administrados pelo Banco do Nordeste do Brasil e os demais para as regiões Norte (0,6%) e Centro-Oeste (0,6%) administrados pelo Banco da Amazônia e Banco do Brasil, respectivamente, tendo por objetivo reduzir as desigualdades regionais (MATOS, 2006).

Apesar de estes fundos terem sido criados sem articulação e com uma sistemática de desenvolvimento regional que limitava o alcance de seus objetivos, a preocupação com as desigualdades regionais foram mostradas desde a Constituição de 1988. Ou seja, mesmo com a ausência da instrumentalização e coordenação por parte do Governo Federal, essa busca pela redução das desigualdades ficou expressa na Constituição.

Os fundos constitucionais de financiamento são um dos principais instrumentos de política de fomento regional. Segundo Macêdo e Matos (2008), a alocação dos recursos vinculada à política regional, garantiria de forma contínua o financiamento dos setores produtivos, delimitados pela legislação das regiões alvo dos mesmos. Estes ocorrem atrelados somente ao crescimento da economia nacional, em função da sua origem, independentes de ciclos políticos. Os fundos de financiamento concedem créditos às empresas de suas regiões alvo com as taxas de juros abaixo das praticadas no mercado.

Araújo (2010) defende que o crédito de forma orientada pode fortalecer a economia através do financiamento a setores estratégicos, no entanto ele deve ser orientado para não manter o quadro de beneficiar setores que não sejam estratégicos para o desenvolvimento da região. Assim como afirmado por Furtado (2009 *apud* ARAÚJO, 2010), os investimentos não são instrumentos suficientes para combater os desequilíbrios regionais. Mas quando existe crédito orientado, este pode provocar efeitos dinamizadores em locais subdesenvolvidos, como o Nordeste.

Constata-se que, em 2003, o Governo Federal, através do Ministério da Integração Nacional, iniciou a formulação de uma política de desenvolvimento regional para combater as desigualdades regionais e sub-regionais, recriando as extintas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM), para coordenar os esforços dos setores público federal, estadual e municipal no desenvolvimento das regiões Nordeste e Norte. As reformulações propostas pelo governo Lula foram ímpar no período posterior a constituição de 1988. Surgiu também a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que faria um mapeamento do território nacional segundo sua tipologia. Através desta, foram denominados as microrregiões de alta renda, microrregiões dinâmicas, microrregiões estagnadas e microrregiões de baixa renda. Embora a PNDR só tenha sido instituído em 2007, tornou-se norteador das aplicações dos fundos constitucionais de financiamento, a partir de 2006.

A PNDR representa o primeiro esforço da instituição de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil, ao contrapor a programas isolados de desenvolvimento, com mudanças de paradigma na questão regional na economia Nacional. Sendo que esta política rompe com a visão tradicional do problema regional brasileiro à dimensão macrorregional e adota uma abordagem nacional articulada (MINISTÉRIO da INTEGRAÇÃO, 2012).

Araújo (2010), afirma que no início das aplicações dos fundos eles não eram direcionados por um órgão planejador. O autor defende que é nítida a necessidade de um órgão que oriente os rumos da economia e faça o planejamento. Afirma ainda que o papel da SUDENE foi enfraquecido com o golpe militar de 1964, desvirtuando diversas prerrogativas que lhe eram intrínsecas no projeto inicial da instituição. Segundo Furtado (2009) “à SUDENE deveriam ser desenvolvidas suas prerrogativas originais que assessora tanto o presidente da república como o congresso nacional e participa do sistema de decisão”.

De acordo com Araújo (2010), alguns papéis que antes eram destinados as superintendências regionais (SUDAM e SUDENE) foram transferidos para o Ministério da Integração Nacional que faz o planejamento das diretrizes da política de desenvolvimento regional utilizando como base a política macroeconômica do governo. O autor afirma que o órgão até o momento em estudo não tinha a capacidade de entender as peculiaridades das regiões e articulá-las ao escopo macro nacional, e isso enfraquecia seu papel como planejador regional.

Estudos feitos por Matos (2006) indicam que embora da importância dos fundos de financiamento, eles possuem capacidade limitada como instrumento de política regional, porque não são acompanhadas de outras iniciativas que se configurem como políticas de desenvolvimento regional. Os recursos dos fundos têm sido direcionados para as áreas mais dinâmicas nas regiões alvos dos mesmos. Uma política nacional de desenvolvimento regional, segundo Araújo (2006), deve ser delineada em várias escalas e envolver vários agentes e utilizar-se de diversos

instrumentos. Ressaltando-se que esses instrumentos não devem ser apenas os fiscais, mas um conjunto de estratégias para ampliar o investimento e redistribuição de renda e de ativos.

3. Principais linhas de financiamento para promoção do desenvolvimento regional no Brasil

O papel desempenhado pelo Estado foi de fundamental importância para o desenvolvimento da economia nacional. Cita-se o Plano de Metas e o II PND que foram planejados e executados pelo setor público, com participação de capital privado. A intervenção estatal direta, de forma mais incisiva, perdurou até a década de 80 quando houve a crise da economia externa, que afetou as finanças públicas, e ficou evidente a necessidade de reformas na economia nacional.

Estas reformas que se iniciaram na década de 80 e foram consolidadas na década de 90, trouxeram uma série de mudanças na economia. No que se refere à intervenção estatal, houve uma diminuição na intervenção direta do Estado para uma função de regular a economia, neste momento as políticas passam a ser desenvolvidas pondo o estado como facilitador do setor privado. Neste período, surgem os Planos Plurianuais (PPA's) que são os principais instrumentos de planejamento de médio prazo no país, nos quais as metas de administração pública são estabelecidas de forma regionalizada. O PPA foi elaborado pelo Governo Federal por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo eles: o primeiro plano plurianual, no governo de Fernando Collor (1991–1995), o segundo plano foi o Brasil em Ação (1996–1999), posteriormente o Avança Brasil (2000–2003), o Plano Brasil – Participação e Inclusão (2004–2007), o Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008–2011) e o Plano mais Brasil (2012–2015) (Lima, 2008).

No âmbito do PPA de 2004–2007, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A PNDR, busca a reversão das desigualdades inter e intrarregionais, com a valorização de recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. A política busca a equidade, traduzida na redução das desigualdades espaciais e de níveis de renda e busca combiná-la com a competitividade, na economia nacional como um todo (www.integracao.gov.br).

O principal objetivo da PNDR é reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras. Os objetivos específicos da PNDR são: (i) dotar as regiões das condições necessárias, infraestrutura, crédito e tecnologia; (ii) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida; (iii) fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, ampliando a participação social; (iv) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país (www.integracao.gov.br).

Em 2010 foi lançado pelo Ministério da Integração uma proposta de nova PNDR, com o duplo objetivo de: I) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra-regionais com a valorização dos recursos endógenos e das especificidades culturais, sociais, econômicas e

ambientais, e; II). Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, com a redução das desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia (www.integracao.gov.br).

De acordo com o Decreto nº 6.047/2007, os planos e ações da PNDR com vistas a redução das desigualdades regionais e ampliar as oportunidades do desenvolvimento serão executados pelo: I –Orçamento Geral da União; II – Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); III – Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); IV – outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; V – recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; VI – Incentivos e Benefícios Fiscais (www.integracao.gov.br).

Estes fundos são destinados a projetos financiados com o propósito de geração de emprego e renda aos beneficiários. Tendo em vista a importância do crédito para o desenvolvimento econômico, objetiva-se fazer um levantamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento destinados à promoção do desenvolvimento regional no Brasil.

3.1. Fundos Constitucionais de Financiamento

Na Constituição Federal de 1988 foram destinados recursos da União através do IPI e IR para aplicar em programas de desenvolvimento regional, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Com o objetivo de garantir a promoção do desenvolvimento destas regiões, instituíram-se os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estes fundos visam aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar emprego, aumentar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda.

Os fundos foram regulamentados pela Lei nº 7.827, de 1989 que normatizou o modo de funcionamento destes, estabeleceu suas finalidades, os beneficiários, os encargos financeiros, os recursos, a administração dos recursos e a prestação de contas. Segundo Quiante (2010), com a instituição dos fundos na legislação em 1989, um dos aspectos importantes é que a aplicação dos fundos não pode sofrer as restrições de controle monetário. Os recursos não fazem parte dos recursos próprios dos bancos gestores, devem ficar em balancete a parte.

Quanto aos recursos e aplicações, constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste: i) 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal; ii) os retornos e resultados de suas aplicações; iii) o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial; iv) contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público

ou privado, nacionais ou estrangeiras; v) dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei (www.integracao.gov.br).

As taxas de juros aplicadas variam de acordo com o porte dos tomadores do empréstimo. Projetos como, por exemplo, os de mini e pequenos produtores rurais e para micro e pequenas empresas têm tratamento preferencial. Os setores produtivos aos quais são destinados são os setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que são classificados segundo o porte de acordo com o setor. São destinados a pessoas físicas, jurídicas, firmas individuais e associações e cooperativas de produção, classificados segundo o porte de acordo com o setor de atividade (www.integracao.gov.br).

O FNE atua nos estados do Nordeste e no Norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo abrangidos pela área de atuação da SUDENE. O FCO atua na região Centro-Oeste do Brasil, abrangendo os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e o Distrito Federal, e o FNO, atua nos sete estados da região Norte. Os recursos são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional para o Banco do Nordeste no caso do FNE, para o Banco da Amazônia (FNO), e no caso do FCO o Banco do Brasil, para que estes possam operacionalizar e administrar em cada região (www.integracao.gov.br).

A administração dos fundos segue as atribuições previstas em lei, exercidas pelos seguintes órgãos: i) Ministério da Integração Nacional; ii) conselho deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste e iii) instituição financeira de caráter regional e Banco do Brasil

Cabe ao conselho deliberativo da respectiva Superintendência de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste: i) estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos fundos, em consonância com o respectivo Plano Regional de Desenvolvimento; ii) aprovar, anualmente, os programas de financiamento de cada fundo para o exercício do ano seguinte; iii) avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; iv) encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo colegiado, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. (www.integracao.gov.br)

São atribuições das instituições financeiras administradoras dos fundos: i) aplicar os recursos e implementar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos conselhos deliberativos; ii) 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; iii) analisar as

propostas em seus múltiplos aspectos, inclusive quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento, para, com base no resultado dessa análise, enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir créditos; iv) formalizar contratos de repasses de recursos; v) prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos; vi) exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos, à recuperação dos créditos, inclusive nos termos definidos nos arts. 15-B, 15-C e 15-D, e à renegociação de dívidas, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (www.integracao.gov.br).

Surgiu também a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que faria um mapeamento do território nacional segundo sua tipologia. Após a implantação da PNDR, houve um melhor direcionamento dos recursos dos fundos constitucionais. A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22.02.2007, mas tornou-se norteador das aplicações dos recursos dos fundos de financiamento a partir de 2006. Através desta, foram denominados as microrregiões de alta renda, microrregiões dinâmicas, microrregiões estagnadas e microrregiões de baixa renda. O objetivo dessa classificação é destinar os recursos para as regiões de menor renda.

Para a definição desta classificação, utilizou-se de uma escala microrregional de acordo com a divisão do IBGE, com duas variáveis para avaliar o grau de desenvolvimento econômico. A primeira analisa a faixa de renda de cada microrregião segundo a renda domiciliar média per capita do censo de 2000, englobando todas as fontes declaradas (salários, benefícios, pensões, etc.) e a taxa geométrica de variação do PIB por habitante. A partir disso, divide-se as microrregiões em quartis, classificadas em alta renda, baixa renda e as demais como média renda (www.integracao.com.br).

No Grupo I que compreende as microrregiões da alta renda, são as que têm alto rendimento domiciliar por habitantes, que independe do dinamismo observado. No Grupo II encontram-se as microrregiões dinâmicas com rendimentos médios e baixos, mas que a dinâmica da economia é significativa. No Grupo III, ficam as microrregiões estagnadas com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico e no Grupo IV, as microrregiões de baixa renda, com rendimento domiciliar baixo e dinamismo também baixo. As microrregiões que são consideradas prioritárias segundo esta classificação são as três últimas (www.integracao.com.br).

A nova PNDR, lançada em 2010, adota o critério de paridade do poder de compra utilizando-se do Índice da cesta básica do DIEESE em comparação a renda das diversas regiões. Com isso a faixa média de renda passa a ser dividida em duas: média renda inferior e média renda superior. Quanto a segunda variável, a avaliação do dinamismo das microrregiões passa a ser feita com média móvel dos anos 90 a 92 e 2000 a 2002, dividindo as microrregiões nem quartis semelhante ao efetuado para a distribuição da renda média (www.integracao.gov.br).

4. Contextualização da economia sergipana

De acordo com Matos (2009), o setor agropecuário na economia sergipana durante a década de 1980 apresentou bom comportamento na composição do PIB setorial, impulsionada pelo ótimo desempenho da agroindústria citrícola em quase toda a região centro-sul do estado. No qual o suco de laranja concentrado congelado era voltado quase que exclusivamente para a exportação. No entanto, a partir de meados da década de 1980, este setor perdeu participação no PIB no estado de Sergipe. Em 1989 sua participação era de 10,10% e em 2010 representou apenas 4,5% de participação no PIB setorial.

Os investimentos realizados pelo Governo Federal foram responsáveis pelo avanço do processo de industrialização do estado. A participação setorial desta atividade passou de 25,65% em 1970 para 67,78% em 1985. A indústria tornou-se o principal determinante da dinâmica da economia sergipana (MATOS, 2009).

A atividade industrial após este desempenho em 1985 teve um decréscimo para 33% no ano de 1993. Somente a partir da criação do PDSI (Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial), em 1991, que houve maiores impulsos, a partir de 1996, que foram importantes para a retomada do crescimento do estado, além da entrada em operação da Usina Hidrelétrica de Xingó, no final dos anos 1990 e a retomada do valor da produção da atividade extrativa mineral.

Com a criação do PSDI houve uma efetividade na atração de novas unidades fabris. A recuperação que a economia brasileira obteve a partir da mudança do regime cambial em 1999, e também a retomada dos investimentos no setor manufatureiro. Os estabelecimentos industriais passaram de 475 em 1996 para 686 em 2003 e o pessoal ocupado passou de 19 mil para 27 mil no mesmo período (CEPLAN, 2005).

O setor secundário vem reduzindo sua participação a partir de fins da década de 1980, assim como verificado na economia nacional. Em virtude da falta de política industrial houve um surto de expansão do setor de serviços, que foi o setor que mais cresceu nos últimos anos. Na economia sergipana, representou 66% do total do PIB em 2010, com destaque para a administração, saúde, educação pública e seguridade social com 26% do PIB no mesmo ano. De forma geral ele se expande devido ao processo de urbanização que aumenta a prestação de serviços à população e é o setor responsável pela maior geração de emprego desde então. O crescimento do setor de serviços esta associado a perda de dinamismo do setor industrial e ao aumento da urbanização em Sergipe (Tabela 1).

Segundo Melo (2012), com a perda de participação do setor industrial e o consequente aumento do setor de serviços, consideram-se dois fatores: o primeiro a perda de dinâmica da indústria de transformação na economia nacional que atingiu praticamente todos os estados da federação a partir de 1985 e em segundo a perda do setor do petróleo na economia sergipana. A

recuperação da participação que apresentou o setor industrial de 1997 a 1999 pode estar associado as instalações dos novos empreendimentos do PSDI, e a partir de 2000 se deve em maior parte a entrada da operação da Usina Hidrelétrica de Xingó, além da expansão da produção da atividade extrativa mineral.

Tabela 1 – Sergipe: Participação setorial do PIB (%) de 1995- 2010

Atividades	1995	2000	2005	2010
Agropecuária	6,5	4,6	4,4	4,6
Indústria	26,0	24,7	33,3	28,6
Indústria extrativa	1,5	2,2	6,0	5,8
Indústria de transformação	14,5	14,0	10,7	7,4
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	1,0	0,8	9,8	7,8
Construção civil	9,0	7,7	6,8	7,6
Serviços	67,5	70,7	62,3	66,9
Comércio	12,2	11,6	10,7	12,9
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	2,3	3,8	4,0	4,0
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	25,8	23,5	22,4	26,3
Outros serviços	27,2	31,9	25,1	23,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Contas Regionais IBGE

Ao analisar a indústria segundo o VTI para os anos mais recentes mostram que a indústria extrativa do estado de Sergipe em 2010 respondia por 43,6% do VTI industrial, com destaque para a extração de petróleo e serviços relacionados, contra 56,4% da indústria de transformação. O peso no VTI na indústria de transformação no estado ainda é a dos bens de consumo não duráveis, que no ano de 1996 respondia por 46,3% do VTI da indústria, contra 27,2% dos bens de consumo intermediários e 2,4% dos bens de consumo duráveis ou de capital. No ano de 2010 essa tendência foi mantida com os bens de consumo não duráveis liderando em participação no VTI, no entanto, os bens de consumo duráveis ou de capital tiveram aumento em participação.

O estado é rico em minérios como petróleo e gás natural, além da silvinita e carnalita. Também é um dos grandes produtores de cimento no Nordeste e no Brasil, com importantes jazidas de calcário. A agricultura tem a cana-de-açúcar como o principal produto cultivado no estado. Outros cultivos que se destacam são: a laranja, coco-da-baía, mandioca, milho, batata-doce, entre outros. A pecuária não é muito expressiva, sendo composta por rebanhos bovinos e caprinos.

Quanto ao setor secundário, existe uma concentração industrial na região da grande Aracaju, onde localiza-se um parque industrial diversificado. A participação do setor industrial no VAB em Sergipe é significativa em comparação aos demais estados do Nordeste, somente o estado da Bahia tem participação mais elevada que Sergipe. Quanto ao setor de serviços, este tem apresentado papel significativo na geração de postos de trabalho no estado. O desenvolvimento desse setor é impulsionado em grande parte pela expansão urbana da grande Aracaju. Este setor tem apresentado crescimento, principalmente as atividades vinculadas ao turismo, ensino e saúde.

Na dinâmica intra-estadual os investimentos realizados no estado localizaram-se principalmente na Grande Aracaju sendo um dos maiores beneficiários destes, o que possibilitou modificações na estrutura produtiva e aumento da urbanização. Com a urbanização que estava

ocorrendo no estado, à onda liberal e a modernização na agropecuária eram necessários para um melhor desempenho dos setores secundário e terciário, mas o setor secundário não conseguiu atender a demanda e o setor terciário serviu como “colchão amortecedor” quanto à geração de emprego no estado de Sergipe (MATOS, 2009).

No que concerne ao Valor Adicionado Bruto (VAB) em Sergipe, a distribuição por setor é semelhante ao apresentado na economia nacional. Com essa distribuição, observa-se que o setor de serviços incluindo a administração pública é o que mais gera riqueza no estado, em seguida a indústria e o setor agropecuário com uma participação menor.

O crescimento do setor de serviços no estado, como destacado, está ligado ao aumento da urbanização e os investimentos pelos governos estaduais e municipais. Destaca-se no setor industrial, a indústria extrativa mineral, com a presença da Petrobras, que contribui significativamente na formação do valor da transformação industrial, o gás natural, o minério de potássio, com a fabricação de fertilizantes, e calcário (fabricação de cimento). A construção civil também tem uma participação significativa no VAB e é responsável por parte importante na geração de emprego e renda no estado. O estado de Sergipe é o quinto estado brasileiro em produção e reserva de petróleo.

Realizado um panorama histórico da situação econômica de Sergipe, objetiva-se no tópico seguinte analisar os efeitos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste no estado.

5. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste no Estado de Sergipe

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste é um mecanismo de concessão de crédito com vistas à promoção do desenvolvimento do Nordeste, na tentativa de diminuir as desigualdades regionais existentes no Brasil. Este fundo de financiamento, assim como os demais fundos (FNO, FCO), os incentivos fiscais e os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDNE, FDCO e FDA), são instrumentos para o financiamento da política de desenvolvimento regional no Brasil. O FNE mobiliza quantidade significativa de recursos para as localidades receptoras. Com parte desses recursos são aplicados na economia sergipana, objetiva-se elencar os efeitos de aplicação deste fundo na estrutura produtiva desta.

Nos anos após a implantação do Plano Real até 2002, houve maior ociosidade na aplicação dos recursos do FNE, reflexo da conjuntura econômica, que apresentava-se em ritmo menor de crescimento. A partir de 2003 houve um aumento das aplicações dos recursos do fundo, em parte devido ao maior crescimento da economia no mesmo período, outro fator foi a ociosidade dos recursos até 2003.

De acordo com Macêdo e Matos (2007), o crescimento das aplicações dos recursos do FNE, representou importante aporte de recursos na região, superando, desde 2004, os desembolsos feitos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Enquanto, o BNB com recursos do

fundo aplicou em 2004, R\$ 3,3 bilhões e em 2005, R\$ 4,2 bilhões, o BNDES aplicou respectivamente, R\$ 2,7 bilhões e R\$ 3,8 bilhões. O BNB tem maior capilaridade de investimentos no Nordeste que o BNDES, por possuir agências distribuídas pelo território.

Das 3.552.775 operações contratadas pelo FNE no período de 1989 a 2010, a economia sergipana respondeu por 209.639 operações contratadas o que equivale a 6,0% do total de operações e do total de contratações no período, Sergipe respondeu por 4,9% do valor contratado no Nordeste. Em comparação aos demais estados da área de atuação do FNE, em Sergipe os valores contratados no estado é um dos mais baixos. Nos períodos analisados na Tabela 2 observa-se uma evolução na participação do estado em contratações, principalmente no período de 2006 a 2010.

Tabela 2 - FNE: Participação do estado da Sergipe nas operações e contratações (%)		
Período	Participação de Sergipe no total do FNE (%)	
	Nº de Operações	Valor contratado
1989/1994	4,9	3,6
1995/2000	5,5	4,7
2001/2005	6,2	4,9
2006/2010	7,5	6,4
Média	6,0	4,9

Fonte: SIG/MI.

Ao analisar a distribuição de recursos por porte do tomador no estado de Sergipe (Tabela 3), observa-se que no período de 2000 a 2010 enquanto 98% das operações eram destinados aos empreendimentos de pequeno porte, no que concerne a valores contratados, em média 40,9% dos valores contratado foram destinados para estes e os empreendimentos de médio e grande porte tiveram uma média no período de 23,8% e 35,2% respectivamente do valor contratado.

Tabela 3 – Sergipe: Distribuição dos recursos por porte do tomador: R\$ mil de 2000-2010

	Pequeno		Médio		Grande	
	VC	OP	VC	OP	VC	OP
2000	50,5	99,0	15,9	0,7	33,6	0,2
2001	52,0	98,0	10,4	1,0	37,6	0,6
2002	74,5	99,0	14,2	0,5	11,3	0,1
2003	37,7	97,0	31,1	2,6	31,2	0,4
2004	33,2	99,0	13,6	0,5	53,2	0,1
2005	61,3	99,0	27,2	0,6	11,5	0,1
2006	48,9	99,0	28,9	0,6	22,2	0,5
2007	52,3	99,0	21,4	1,0	26,2	0,1
2008	30,8	98,0	25,8	1,6	43,4	0,2
2009	36,1	98,0	15,9	1,8	48,0	0,3
2010	39,9	97,0	31,9	2,4	28,2	0,5
SE Distribuição	40,9	98,6	23,8	1,1	35,2	0,2

Fonte: Ministério da Integração Nacional

Ao analisar ano a ano, observou-se que de 2000 a 2002, o percentual de participação nas contratações dos recursos para os pequenos produtores foram superiores a soma das contratações para os médios e grandes produtores, este mesmo fenômeno ocorreu no período de 2005 a 2007, no

entanto, a partir de 2008, os grandes e médios produtores passaram a ganhar mais espaço nas contratações do FNE, seguindo a lógica que se vê no geral dos recursos do FNE e dos demais fundos.

A maior parte dos recursos dos três fundos (FNE, FNO, FCO) no geral são destinados aos médios e grandes produtores, indicando que parte significativa dos recursos é destinada aos tomadores que tem melhores condições de crescimento acumulação e modernização, os que possuem mais facilidade de enquadrar-se dentro das exigências dos projetos e no oferecimento de garantias. Com isso, a atuação se dá mais pelo lado da demanda, reproduzindo de certa forma a lógica de mercado, quando o objetivo neste formato de financiamento é tentar superar as distorções promovidas, possibilitando ao tomador de pequeno porte ter mais acesso ao crédito público (MACÊDO e MATOS, 2007).

Em relação ao destino setorial do FNE (Tabela 4) no estado de Sergipe, das 168 mil operações realizadas entre 2000 e 2010, 96% destinaram-se ao setor rural, assim como verificado no FNE como um todo, em que o peso das contratações se dá neste setor. Enquanto no que se refere a valor contratado esse percentual é 31% no mesmo período. Quando se observa as operações dos demais setores, estes respondem por 3,6% das operações e 68,6% dos valores contratados. Fato decorrente do menor porte médio dos tomadores no setor rural, em comparação aos demais setores.

Tabela 4 – Sergipe: Operações e valores contratados por setor de atividade de 2000-2010 (%)

	Rural		Agroindustrial		Industrial		Turismo		Comercio e serviços		Infraestrutura	
	VC*	OP*	VC*	OP*	VC*	OP*	VC*	OP*	VC*	OP*	VC*	OP*
2000	60,5	98,3	2,4	0,2	33,5	1,5	3,7	0,1	0	0	0	0
2001	50,2	98	4,8	0,1	43,9	1,3	0,4	0,1	0,6	0,5	0	0
2002	72,9	98,7	1,4	0,1	3	0,3	1,8	0,1	21	0,8	0	0
2003	31,8	93,1	0,7	0,1	37,3	1,7	0	0,3	20,1	4,9	10,1	0
2004	33	98,8	0,1	0	2,1	0,2	0,2	0	62,8	1	1,7	0
2005	59,2	98,1	2,9	0	23,9	0,4	0,2	0	13,8	1,5	0	0
2006	57,6	97,9	15,5	0	9,6	0,4	4,2	0	13,2	1,6	0	0
2007	47,4	96,2	0,9	0	11,9	0,6	4,2	0	25,7	3,1	9,9	0
2008	22,9	94,8	22,3	0,1	26,7	0,8	4,4	0,1	20,9	4,2	2,8	0
2009	23,6	93,2	15,3	0,2	31	1,1	0,8	0	23,9	5,4	5,3	0
2010	35,9	92,8	15,4	0,2	23	1,4	1,7	0,1	24,0	5,5	0	0
Distribuição SE	31,4	96,4	13,2	0,1	23,8	0,7	2,4	0	26	2,8	3,3	0

Fonte: SIG/ MI

VC Valor contratado; OP Operações

O setor que se destaca, depois do rural, é o setor de comércio e serviços, que representou no mesmo período 26% das contratações, contando apenas com 2% das operações no estado. Em seguida vem o industrial, com 24% de contratações no período e com apenas 0,7% do número de operações.

Assim como observado na economia nordestina, no estado de Sergipe enquanto a economia cresce nos setores industrial e de serviços, a maior parte das contratações do FNE se dá no setor rural. Como visto acima, o setor agropecuário vem perdendo participação no PIB desde a década de 1970 e os setores industrial e de serviços vem ganhando espaço, na economia sergipana, com maior destaque para o último.

Apesar de nos últimos anos ter havido uma melhora na equidade de distribuição dos recursos do fundo com maior distribuição para o setor industrial. Ainda é o setor rural o maior beneficiário dos recursos do fundo, em contrapartida, sua participação no PIB é decrescente, evidenciando que ainda se faz necessário uma melhor redistribuição setorial dos recursos do FNE.

Quanto aos empregos gerados, foi visto que a economia nordestina gerou, através do FNE, 9, 6 milhões de empregos diretos e indiretos. Como para os estados não há a desagregação de dados de empregos estimados com o FNE e o custo médio, faz-se então um contraponto com os empregos gerados na economia sergipana, segundo os setores de atividade. O setor que é mais significativo em número de empregos em Sergipe no período de 1995–2010 foi o setor de serviços com mais de 70% dos empregos formais, em termos do FNE, tem participação de 26% do total de contratações no estado, é o segundo mais incentivado.

O setor primário, que é o mais incentivado pelo FNE, tem uma participação na geração de empregos no estado pouco expressiva no estado, no ano de 2010 representou apenas 3,7% do total de empregos formais. O setor secundário ocupa o terceiro lugar em termos de aplicação dos recursos do FNE no estado de Sergipe, é a segunda maior geradora de empregos formais no estado, o destaque em geração de empregos se dá principalmente nas indústrias tradicionais.

Como salientado anteriormente, o objetivo do fundo é a diminuição das desigualdades regionais e financiamento a empreendimentos que normalmente tem menor chance de receber empréstimos dos bancos. Além de possibilitar o investimento em setores que dinamizem a economia da região. No entanto, ao fazer uma análise espacial dos recursos do FNE, o que vem sendo observado é uma tendência de concentração dos recursos nas capitais estaduais e regiões metropolitanas ou em cidades que possuem porte econômico maior.

Segundo Macêdo e Matos (2007), os municípios que apresentam condições mais favoráveis a tomada de recursos são os maiores recebedores do fundo, não somente pelos requisitos locais mais favoráveis para o retorno do investimento, mas também devido as melhores condições de infraestrutura e a maior cultura empresarial, que facilita o acesso ao crédito, seguindo a lógica do mercado. Com isso, tem-se uma crítica comum aos fundos, que embora possam contribuir para a redução das desigualdades intrarregionais, podem reforçar essas mesmas desigualdades, ao deslocarem recursos para as áreas mais adensadas e mais desenvolvidas economicamente das regiões ou estados mais pobres.

Para análise mais aprofundada da distribuição espacial dos recursos do FNE na economia sergipana, foi feita uma divisão de 2000 a 2005 e de 2006 a 2010, a fim de verificar se houve alterações significativas na alocação espacial neste período. Com os dados da Tabela 5 observa-se a concentração dos recursos do FNE em 15 municípios, entre 2000 e 2005 71% dos recursos do FNE aplicados nestes. Aracaju, capital do estado respondeu na média geral entre 2000 a 2005 com 35% das contratações, com destaque no ano de 2003 com 50% do valor contratado. Em Aracaju, as contratações se destinam prioritariamente para os empreendimentos de grande e médio porte, com os setores industrial e de comércio e serviços reforçando a concentração espacial e por porte do tomador. Houve um destaque também neste período para Poço Redondo, que não se destaca como uma das maiores economias do estado em termos de participação no PIB, este peso se deu devido principalmente ao montante de recursos recebidos em 2004.

Ao analisar o período de 2006 a 2010, através da Tabela 6, quanto aos maiores tomadores do estado, verifica-se que ocorreram poucas alterações quanto aos municípios. A capital do estado continua recebendo parte significativa dos recursos 31% do total, a soma dos 15 maiores tomadores teve um percentual de 77% do total de recursos no estado. Destacou-se na 2ª posição o município de Nossa Senhora das Dores com maior parte do investimento no setor agroindustrial

Tabela 5 – Sergipe: Os 15 municípios com maiores valores contratado R\$ mil de 2000-2005 (valor nominal)

Posição	Município	Operações	Valor contratado	(%) valor contratado
1º	Aracaju	486	168906	35,5
2º	Poço Redondo	2159	30039	6,3
3º	Capela	512	18447	3,9
4º	Lagarto	4027	18271	3,8
5º	Itabaiana	1415	14788	3,1
6º	Nossa Senhora do Socorro	740	11752	2,5
7º	Estância	1852	9992	2,1
8º	Neópolis	899	9728	2,0
9º	Carira	2453	9448	2,0
10º	São Cristóvão	1345	9295	2,0
11º	Porto da Folha	2099	9222	1,9
12º	Canidé do São Francisco	1665	8155	1,7
13º	Itaporanga d ' Ajuda	1254	7747	1,6
14º	Boquim	333	7746	1,6
15º	Nossa Senhora das Dores	1249	7537	1,6
Total dos 15 maiores tomadores		22488	341073	71,7
Demais Municípios (60)		29961	134620,73	28,3

Fonte: SIG/ MI

Com isso, a concentração do FNE em Sergipe se dá principalmente na capital do estado e alguns municípios mais estruturados economicamente como Lagarto, Estância, Itabaiana, Capela e Nossa Senhora do Socorro.

Com isso, vê-se que os municípios que apresentam economias mais estruturadas em condições mais favoráveis aos retornos dos investimentos, melhores condições de infraestrutura são

os que possuem maior acesso ao crédito do FNE. Segundo Macêdo e Matos (2007), os efeitos dos fundos para contribuir com a diminuição das desigualdades inter-regionais e intrarregionais encontram obstáculos na própria lógica de funcionamento. Os recursos são mais facilmente solicitados nas áreas que possuem maior desenvolvimento econômico. Os espaços menos adensados apresentam algumas barreiras de infraestrutura e ausência de externalidades positivas que por vezes inibem os investimentos privados, cuja tendência é concentrar-se nas localidades de maior porte econômico.

Tabela 6 – Sergipe: Os 15 municípios com maiores valores contratados R\$ mil de 2006-2010 (valor nominal)

Posição	Município	Operações	Valor contratado	(%) valor contratado
1º	Aracaju	1997	532279	31,0
2º	Nossa Senhora das Dores	2527	113309	6,6
3º	Lagarto	7400	93054	5,4
4º	Estância	1623	93031	5,4
5º	Capela	1847	92666	5,4
6º	Itabaiana	4903	79895	4,7
7º	Frei Paulo	1476	55570	3,2
8º	Carira	5201	45850	2,7
9º	Laranjeiras	505	43595	2,5
10º	Nossa Senhora do Socorro	1358	36487	2,1
11º	Itaporanga d ' Ajuda	3063	31766	1,9
12º	Ribeirópolis	1673	29144	1,7
13º	Tobias Barreto	4964	28415	1,7
14º	Siriri	313	25802	1,5
15º	Simão Dias	2203	25165	1,5
Total dos 15 maiores tomadores		41053	1326030	77,3
Demais Municípios (60)		75205	389454	22,7

Fonte: Ministério da Integração Nacional.

Faz-se em seguida uma análise do perfil das 13 microrregiões de Sergipe e da distribuição dos recursos do FNE nestas, para através deste recorte territorial compreender o quadro da desigualdade intra-regional no estado. Quanto à participação das microrregiões no PIB do estado de Sergipe no período de 2000–2010, observa-se que entre as treze microrregiões existentes, a maior concentração do PIB se dá principalmente na microrregião de Aracaju, que deteve 47% em 2010. Dentre as outras microrregiões, destacam-se Sergipana do Sertão do São Francisco com 9% de participação, com destaque para o município de Canindé do São Francisco; Baixo do Cotinguiba com 8,9%, cujo destaque é o município de Laranjeiras em participação e a microrregião de Estância com 6,9%, com destaque para o município de Estância, com mais da metade da participação no PIB na microrregião. Em termos populacionais, destacam-se as microrregiões de Aracaju, Boquim e Sergipana do Sertão de São Francisco.

Segundo Macêdo e Matos (2008), a microrregião de Aracaju concentra boa parte das atividades de comércio, serviços, indústria, construção civil, atividades governamentais e

infraestrutura. A microrregião Sergipana do Sertão do São Francisco possui a sede da Usina Hidrelétrica de Xingó e uma das principais bacias leiteiras do estado em torno de Nossa Senhora da Glória. O Baixo Cotinguiba tem uma produção mineral significativa, com extração de petróleo, potássio e calcário.

As microrregiões que se destacam quanto ao PIB per capita são: Baixo Cotinguiba, Sergipana do Sertão do São Francisco, Cotinguiba, Aracaju e Estância. Ao analisar a distribuição dos recursos do FNE em Sergipe de acordo com a Tabela 7, observa-se que não está sendo praticado a alocação de recursos para as localidades com menor PIB per capita. As quatro microrregiões com maior PIB per capita concentram 52% das alocações do recurso do FNE. Somente a capital do estado respondeu por 35,5% do valor contratado, com projetos ligados a indústria, comércio e serviços, e turismo. A microrregião Sergipana do Sertão do São Francisco respondeu por 7,3% das contratações, ligados principalmente aos créditos do PRONAF, e Baixo Cotinguiba com 3,3%.

Já as microrregiões que apresentam menor PIB per capita como Tobias Barreto, Boquim, Agreste de Lagarto e Própria deveriam ter políticas públicas mais ativas a fim de dinamizar a economia e minimizar as desigualdades econômicas existentes no estado. No entanto, estas não foram contempladas com recursos do fundo suficientes para a diminuição destas disparidades.

Tabela 7 – Sergipe: PIB, população e PIB per capita das microrregiões de 2000- 2010

MICRORREGIÕES- ANOS	PIB 2010	População 2010	PIB per capita	PIB (%) 2010	População (%)	Valor contratado 2000-2010 (R\$ mil)	Valor contratado 2000-2010 (%)	Valor contratado per capita 2000- 2010 (R\$) mil
Sergipana do Sertão do São Francisco	2210231	156182	1415	9,2	7,6	160364	7,3	1027
Carira	666272	68509	973	2,8	3,3	172764	7,9	2522
Nossa Senhora das Dores	644101	62947	1023	2,7	3,0	182241	8,3	2895
Agreste de Itabaiana	1228325	160288	766	5,1	7,8	141158	6,4	881
Tobias Barreto	432952	108725	398	1,8	5,3	54607	2,5	502
Agreste de Lagarto	797855	114247	698	3,3	5,5	124676	5,7	1091
Própria	668567	91144	734	2,8	4,4	69759	3,2	765
Cotinguiba	636772	46840	1359	2,7	2,3	142088	6,5	3033
Japaratuba	653897	54701	1195	2,7	2,6	28512	1,3	521
Baixo Cotinguiba	2138651	89663	2385	8,9	4,3	73342	3,3	818
Aracaju	11304261	835816	1352	47,2	40,4	785016	35,8	939
Boquim	893285	155327	575	3,7	7,5	97074	4,4	625
Estância	1656987	123628	1340	6,9	6,0	159576	7,3	1291

Fonte: IBGE, Ministério da Integração Nacional

Fazendo contraponto com a geração de empregos por microrregiões no estado, a microrregião que mais se destacou, assim como a que recebeu maior percentual de recursos do FNE, foi a microrregião de Aracaju. As microrregiões que na média dos anos 2000 a 2010 tiveram menor participação na geração de empregos, foram Tobias Barreto, Japaratuba, Nossa Senhora das Dores e Cotinguiba. Três destas microrregiões foram as que tiveram menor participação na alocação dos recursos do FNE, a exceção se deu para Nossa Senhora das Dores, que encontra-se dentre os quarto maiores recebedores de recurso do FNE com média de 8,3%.

Tem-se que Sergipana do Sertão do São Francisco que se destacou entre um dos maiores recebedores do recurso do FNE com 7,3% tem apenas uma média de 1,0% de participação nos

empregos formais no estado, de 2000 a 2010. Então pode-se considerar que parte dos valores do FNE nesta microrregião são destinados aos demais setores, principalmente o setor rural.

Outra forma de analisar a distribuição dos recursos do FNE é através da classificação da PNDR que utiliza a escala microrregional de acordo com a divisão do IBGE, com isso classifica as regiões em alta renda, dinâmica, baixa renda e estagnada. Sendo que as últimas devem ter prioridade na alocação dos recursos do fundo. Em Sergipe segundo a classificação do PNDR, as microrregiões que fazem parte da sub-região alta renda é a microrregião de Aracaju; Baixa renda: Baixo Cotinguiba e Boquim; Dinâmica: Carira, Nossa Senhora das Dores, Agreste de Lagarto, Tobias Barreto, Estância, Cotinguiba, Japarutuba e Sergipana do Sertão de São Francisco; Estagnada: Agreste de Itabaiana e Própria.

Através dos dados da Tabela 8, observa-se que na maior parte dos anos a sub-região de alta renda é a que mais se destaca em contratações do FNE, com destaque para a capital do estado. Esta sub-região respondeu em 2003 por 58% do total das contratações no estado e 50% em 2004, teve sua participação menor nos anos de 2005, 2006 e 2010. Quando comparado com o percentual de operações, vê-se que este é relativamente baixo em comparação as demais sub-regiões, esse fator deve-se como elencado acima, a maior parte dos investimentos direcionados a grandes e médios tomadores de empréstimo. A segunda sub-região que tem maiores valores contratados no período é a dinâmica, que chegou a 60% do total no ano de 2006 e 56% em 2010.

Tabela 8 – Sergipe: Operações e valores contratados de acordo com a definição da PNDR R\$ mil de 2000-2010 (valor nominal)

Alta Renda					Baixa renda				Dinâmica				Estagnada				Total	
OP	(%)	Valor	(%)		OP	(%)	Valor	(%)	OP	(%)	Valor	(%)	OP	(%)	Valor	(%)	OP	Valor
2000	80	1,6	12.075	43,6	258	5,3	3.443	12,4	4.230	86,8	6.188	22,3	308	6,3	6.020	21,7	4.876	27.726
2001	23	1,5	8.465	41,2	139	9,3	1.316	6,4	1.122	75,0	8.099	39,4	212	14,2	2.678	13,0	1.496	20.558
2002	20	0,7	4.625	23,8	273	9,1	1.761	9,1	2.283	76,1	10.321	53,2	424	14,1	2.697	13,9	3.000	19.404
2003	57	3,0	40.857	58,1	328	17,2	5.083	7,2	1.081	56,7	14.892	21,2	439	23,0	9.433	13,4	1.905	70.265
2004	760	6,1	88.673	50,1	866	7,0	6.912	3,9	8.607	69,4	71.380	40,4	2.167	17,5	9.922	5,6	12.400	176.887
2005	1.760	6,1	35.652	23,6	3.070	10,7	17.668	11,7	18.178	63,2	78.675	52,2	5.764	20,0	18.860	12,5	28.772	150.855
2006	1.196	3,3	48.237	21,8	3.571	9,8	17.167	7,8	24.344	67,0	134.867	60,9	7.229	19,9	21.056	9,5	36.340	221.327
2007	728	2,8	76.466	37,6	3.474	13,2	19.069	9,4	17.384	66,1	77.759	38,2	4.702	17,9	30.002	14,8	26.288	203.296
2008	850	4,3	156.398	37,9	2.047	10,4	44.953	10,9	13.082	66,3	184.135	44,6	3.764	19,1	27.183	6,6	19.743	412.669
2009	749	4,6	198.355	45,4	1.718	10,6	20.191	4,6	10.218	63,2	180.895	41,4	3.474	21,5	37.436	8,6	16.159	436.877
2010	972	5,5	115.214	26,1	2.294	12,9	32.854	7,4	11.413	64,4	248.362	56,3	3.049	17,2	44.885	10,2	17.728	441.315

Fonte: Ministério da Integração.

Para a sub-região de baixa renda, que deveria ser a prioritária em termos de recebimento de recursos do FNE, por possuírem baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo econômico, assim como por apresentarem situações de extrema pobreza e possuírem suas bases econômicas debilitadas, no entanto esta é a sub-região que possui menor percentual médio das contratações no

período analisado. O ano em que esta sub-região obteve maior percentual em termos de contratações foi em 2000 com 12%, 2005 com 11% e 2008 com 10,9%.

Ao fazer agrupamento segundo classe de tamanho dos municípios, possibilita uma visão da capilaridade dos recursos ao longo da rede urbana. O agrupamento por tamanho populacional, apesar de agregar municípios de distintas regiões, é menos heterogêneo, por vezes ao agrupamento por microrregião, escondem diferenças entre os municípios que apresentam portes muito distintos tanto em termos populacionais quanto de estrutura produtiva e ocupacional (Macêdo e Matos, 2008).

Com esse formato observa-se que as seis cidades com população acima de 50 mil habitantes respondem por 49,5% do valor financiado, 51,5 % da população e 56,9% do PIB, os municípios com a população abaixo de 50 mil habitantes respondem por 50,5%, 48,5% e 43,1% respectivamente. Fazendo a análise sobre esta ótica, houve equidade na distribuição dos recursos do FNE, conforme a Tabela 9.

Os municípios entre 20 a 50 mil habitantes receberam montante de financiamentos proporcionalmente maior que a participação no PIB estadual. Apesar de distorções no sistema, este, atingiu capilaridade para beneficiar boa parte dos municípios que apresentaram PIB per capita abaixo da média estadual, mas receberam financiamento do FNE superior a média estadual. No entanto, o valor médio dos financiamentos dos municípios maiores é significativamente superior aos valores observados nos municípios menores, com maior pulverização dos recursos em projetos de menor porte.

Tabela 9 – Sergipe: PIB, População e valor contratado do FNE por classe de tamanho dos municípios: 2010

Rede Urbana	Nº de cidades	PIB 2010 (Mil)	População 2010	PIB 2010(%)	População 2010 (%)	PIB per capita	Valor (2000-2010)	Valor (%)	Valor FNE per capita
Até 5 mil	11	322.803	37.266	1,3	1,8	8.662	36.155.540	1,7	970,20
>5 mil e <10 mil	19	1.383.412	149.516	5,8	7,2	9.253	152.833.369	7,0	1022,19
>10 mil e <20 mil	21	2.642.296	304.920	11,0	14,8	8.666	264.777.977	12,1	868,35
>20 mil e <50 mil	18	5.959.619	516.963	24,9	25,0	11.528	647.029.478	29,7	1251,60
>50 mil e <100 mil	4	3.055.704	325.101	12,8	15,7	9.399	329.604.003	15,1	1013,85
>100 mil e <400 mil	1	1.805.361	160.827	7,5	7,8	11.225	48.238.907	2,2	299,94
Acima de 400 mil	1	8.748.078	571.149	36,6	27,6	15.317	701.184.901	32,2	1228
Total	75	2.3917.273	2.065.742	100,0	100,0	10579	2.179.824.176	100,0	951

Fonte: IBGE, Ministério da Integração Nacional.

Com isso, mesmo que os municípios mais pobres no estado não tenham recebido recursos do FNE suficientes para alcançar mudanças expressivas nas suas bases produtivas capazes de redefinir suas estruturas econômicas. Observa-se que houve aumento da capilaridade dos municípios com menor porte econômico no período analisado do que as contribuições no PIB estadual.

6. Conclusões

A economia nacional é marcada pela forte concentração da produção na região Sudeste do país. Para tentar minimizar as desigualdades regionais existentes no Brasil, a partir da década de 1960, o governo passou a adotar políticas de cunho desenvolvimentista que possibilitaram uma integração produtiva entre as regiões brasileiras. A década de 1970 foi um período marcado pela forte intervenção do estado na economia que proporcionou o crescimento de regiões mais atrasadas no Estado Nacional.

O papel de intervenção direta na economia desempenhada pelo Governo Federal, perdurou até a década de 80 e foi essencial para articular as regiões, promover a integração produtiva e possibilitar que as regiões periféricas aumentassem sua participação no PIB nacional. No entanto, na década de 1980, com a crise da economia externa, o Estado Nacional centrou suas medidas em resolver os problemas em suas finanças, diminuindo as políticas de investimento vistas na década anterior, com isso, o processo de desconcentração produtiva nacional diminuiu. E as instituições criadas anteriormente com vistas a promoção do desenvolvimento regional foram enfraquecidas.

Na década de 90 houve intensas modificações na economia nacional como a adoção do neoliberalismo, a abertura comercial, as privatizações, abandono de políticas desenvolvimentistas e o acirramento da guerra fiscal, devido à falta de uma política de desenvolvimento nacional. No entanto, mesmo com a ausência da instrumentalização e coordenação por parte do Governo Federal com uma política nacional de desenvolvimento regional, a preocupação com a redução das desigualdades regionais ficou expressa na Constituição de 1988, com a criação de fundos para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro- Oeste.

As políticas de cunho regional voltaram a tomar força com a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, através do Ministério da Integração, com o objetivo de combater as desigualdades regionais e sub-regionais. A aplicação dos fundos constitucionais de financiamento passou a ser norteadada por esta política. Assim como visto, cabe ao Ministério da Integração estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos Fundos, de forma a compatibilizar os programas de financiamento de acordo com as orientações macroeconômicas, das políticas setoriais e da PNDR.

Observou-se que o FNE possui maior percentual de contratações no setor rural no período analisado. No caso do FNE, a partir de 2003 o setor não rural foi ganhando destaque em participação das contratações dos recursos do fundo. Visto que o percentual de contratações para o setor rural ainda é significativo, o que de certa forma colabora para a manutenção de estruturas produtivas tradicionais na região. O setor industrial tem uma participação média no período de 1989-2010 de 22% do total contratado. Além do fato do FNE atingir muito pouco o setor de infraestrutura que é um setor de importância fundamental para o desenvolvimento.

No que se refere à distribuição segundo o porte do tomador, é o médio e grande produtor que em média tem maior volume de contratações dos recursos. Ou seja, há uma tendência de concentração nos grupos que apresentam-se mais estruturados e que possuem melhores condições de crescimento. No entanto, vale ressaltar que a tendência de maior concentração nestes grupos, no caso do FNE, foi a partir do ano de 2003. O motivo dos mini e pequenos produtores não terem conseguido maior percentual de contratações na maior parte dos anos estudados, pode estar relacionado ao fato de terem menores condições de oferecimento de garantias e atender as exigências do sistema financeiro.

Quanto à distribuição espacial do FNE, os estados mais estruturados economicamente foram os maiores detentores dos recursos do fundo, a Bahia, Ceará e Pernambuco. Estes estados foram responsáveis na média dos anos 2000-2010 por 55% do volume contratado dos recursos do fundo.

No que se refere ao estado de Sergipe, ao analisar a distribuição de recursos por porte do tomador, no estado de Sergipe, observa-se que no período de 2000- 2010, a maior parte das operações contratadas foram destinadas aos empreendimentos de pequeno porte, no entanto no que se refere ao percentual contratado, estes responderam com uma média no período de 40,9%. No entanto, a partir de 2008 observa-se uma tendência de maior concentração nos médios e grandes produtores, seguindo a lógica do FNE como um todo.

Quanto à estrutura setorial, o setor que mais se destaca em contratações no período de 2000-2010 é o setor rural, assim como observado nas aplicações do FNE em sua área de atuação. O setor industrial encontra-se em terceira posição, dada a importância deste setor para o desenvolvimento, este deveria ser um setor com direcionamento de recursos mais significativo.

Quando feita a análise com recorte por microrregião, as maiores receptoras dos recursos do fundo são as microrregiões de maior participação no PIB do estado de Sergipe. Na maior parte dos anos a microrregião de Aracaju foi a maior receptora de recursos do fundo. Apesar de em alguns casos, algumas microrregiões recebem recursos acima das participações no PIB, não tiveram mudanças expressivas nas suas bases produtivas capazes de redefinir suas estruturas econômicas.

Quando faz-se o agrupamento segundo o tamanho populacional, apesar de na média os municípios maiores terem recebido financiamentos significativamente superiores aos municípios menores, observa-se que o sistema atingiu certa capilaridade no investimento. O financiamento atingiu boa parte dos municípios entre 20 e 50 mil habitantes que possuíam PIB per capita abaixo da média estadual, e receberam recursos acima da média estadual.

Ao fazer o agrupamento segundo a classificação da PNDR, o que observou-se foi que a maior receptora dos recursos são as microrregiões de alta renda, não atendendo ao estabelecido na política. Na qual determinava que as microrregiões de baixa renda que possuem rendimento

domiciliar baixo e baixo dinamismo econômico fosse prioritária na distribuição dos recursos do fundo.

Com isso, os fundos são importantes fontes de recursos para as economias receptoras. O FNE tem dado algumas contribuições para o desenvolvimento da região Nordeste e diminuição das desigualdades inter-regionais. No que concerne a diminuição das desigualdades intrarregionais, apesar de falhas na distribuição, seja espacial ou por porte do tomador, o FNE contribui de certa forma para a desconcentração. No entanto, eles possuem capacidade limitada de configura-se como política regional, é necessário aperfeiçoamento nos mecanismos de repasses dos recursos para melhor distribuição deste e maior inclinação do Governo Federal com vistas a ações para promoção do desenvolvimento regional articulado e a modernização da economia da região.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. M. A. e RESENDE, G. M. Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO). **Texto para Discussão 1206**. Brasília, agosto de 2006.

ARAÚJO, M. A. P. O papel do BNB/FNE na economia Nordestina pós 1990. **Tese de Dissertação**. Natal, 2010.

ARAÚJO, T. B. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, **Cadernos do Desenvolvimento**, ano 1, nº 1. Rio de Janeiro, 2006.

Banco do Nordeste do Brasil S.A. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste- FNE.

_____. Periódico elaborado pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste/ETENE, do Banco do Nordeste do Brasil/BNB. **Conjuntura Econômica**, Fortaleza, n. 31, Out. - Dez. 2011.

BRASIL. Ministério de Integração Nacional. <www.integracao.gov.br>. Acesso em 07/06/2012.

CAIADO, A. S. C. Desconcentração industrial regional no Brasil (1985 – 1998): pausa ou retrocesso? **Tese de Doutorado**. Campinas, 2002.

CANO, W. - Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005, **UNESP**, São Paulo, 2008.

_____. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970. São Paulo: **Global**, 1985.

_____. Perspectiva para a questão regional no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre 1994.

_____. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, T. A. Queiroz. **Editora do Instituto de Economia da Unicamp**, 1998.

CARDOZO, S. A. Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990. **Tese de Doutorado**. Campinas, 2010.

CEPLAN- **Consultoria econômica e Planejamento**. Sergipe desempenho, perspectivas econômicas e evolução dos indicadores sociais (1970-2004). Recife, 2005

FEITOSA, Cid O. As transformações recentes da economia sergipana (1970- 2004). **Dissertação de mestrado**. Campinas, IE/Unicamp, 2007.

JESUS, D. R. S. Arranjos produtivos Locais em Sergipe: Caracterização, política e articulação comercial. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal de Sergipe, 2010.

LIMA, A.C. C. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: evolução recente dos mecanismos nacionais e Estaduais – o caso do nordeste. **Dissertação de Mestrado**. Recife, 2008.

LIMA, A. A. Alagoas e o complexo agroindustrial canavieiro no processo de integração nacional. **Tese de Doutorado**. Campinas Instituto de Economia/UNICAMP, 2006.

MACÊDO, Fernando C. de e MATOS, E. N. Avaliação do FNE no Desenvolvimento regional baiano no período pós-real. **Bahia Análise & Dados**, v. 16, 2007 p. 621-633.

MACÊDO, F. C. e MATOS, E. N. O papel dos Fundos Constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, v. 29, n. 2, p. 355- 384, 2008.

MATOS, E. 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. O outro boletim

_____ Fundos Constitucionais de Financiamento, Boletim regional – **Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n.1, 2006 a, p. 26-35.

_____ A Dinâmica Urbana e a Inserção na Economia Regional: O Caso de Aracaju. Unicamp, Instituto de Economia. **Tese de Doutorado**, 2009.

_____ Fundos Constitucionais de Financiamento e as desigualdades regionais brasileiras. **In: IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Foz do Iguaçu. Programação e Resumos do IV ENABER, 2006.

MELO, R. O. L; PASSOS SUBRINHO, J. M. P; FEITOSA, C. O. Indústria e Desenvolvimento em Sergipe. **REN**, 2010.

MELO, R. O. L. Economia sergipana contemporânea (1970- 2010). **Editora UFS, São Cristóvão; Editora Diário Oficial**, Aracaju, 2012.

QUIANTE, W. 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.