

XIII Encontro Nacional de Economia Política
ÁREA 6: Economia Agrária, Espaço e Meio Ambiente
(Sub-área - Economia, Espaço e Urbanização)

TRABALHO APRESENTADO NA SESSÃO DE COMUNICAÇÕES

NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DO FNE NO ESTADO DE SERGIPE

Elmer N. Matos (UFS e IE/CEDE/UNICAMP)
Fernando Cézar de Macedo (IE/CEDE/UNICAMP)

Esta comunicação avalia o impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) na economia sergipana no período de 1989-2005. Objetiva identificar se a alocação espacial e setorial dos investimentos direciona-se prioritariamente para áreas menos diversificadas e adensadas economicamente e/ou para atividades de menor porte (micro e pequenos empreendimentos), conforme consta em seus objetivos, contribuindo para melhor distribuição espacial da atividade produtiva, tanto inter-regional como intra-regionalmente e mesmo intraestadualmente. Do ponto de vista metodológico, o recorte territorial são as treze microrregiões do estado de Sergipe, conforme classificação do IBGE. Optou-se, também, pela análise da distribuição do FNE segundo divisão de municípios por faixa de população, divididos em sete grupos, o que permite avaliar a capilaridade dos recursos ao longo da rede urbana estadual. As fontes de dados utilizadas foram os relatórios do Fundo disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) para o período 1989-2005, além de uma base com a distribuição municipal dos recursos entre 2000 e 2005 fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, os dados de contas regionais do IBGE, bem como as estimativas populacionais desta mesma instituição. Além de uma sumária apresentação e das conclusões, o artigo encontra-se dividido em outras duas partes. Na segunda, é feito breve destaque da posição da economia sergipana na dinâmica regional brasileira recente, a partir do movimento geral da economia do país. Em seguida, discute-se a atuação do FNE nesse estado, tomando por base, sempre que possível, informações de suas treze microrregiões. Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste, ainda que insuficientes para mudar as estruturas produtivas regionais e reverter a condição de iniquidade das regiões mais atrasadas e menos adensadas economicamente, podem contribuir para o acesso ao crédito de áreas que ficam à margem dos fluxos de capital orientados pelo mercado, especialmente micro e pequenos produtores rurais que apresentam menor capacidade de financiamento. Os Fundos Constitucionais mobilizam um montante de recursos que, conforme se verá no item seguinte, não pode ser considerado irrelevante, apesar de insuficientes, para as regiões receptoras, especialmente para os municípios menores que são os que se apresentam menos atrativos ao investimento privado, necessitando de estímulos para a promoção de seu desenvolvimento. Para Sergipe, os recursos do FNE chegaram a representar, em 2004, o equivalente a 1,4% de seu PIB. Desde 1995, essa participação variou entre 0,2% (1995) e 1,4% (1996 e 2004). Em relação à área de abrangência do FNE, o estado sergipano respondeu, entre 1989 e 2005, por 6,4% das operações realizadas (ou 93.382 operações) e por 5,0% dos valores contratados, R\$ 1,035 milhão, o que equivale a um valor médio das operações de R\$ 11.048, quase 25% abaixo da média regional que foi de R\$ 14.448, indicando que os recursos são relativamente distribuídos em um número maior de operações *vis-à-vis* a média regional. O FNE em Sergipe tem sido tomado para investimentos destacadamente nos programas rurais, de comércio e serviços e industriais. No período entre 1995 e 2005 os programas rurais representaram 55,6% dos valores contratados, acompanhando a participação dos investimentos nesses programas na média do FNE (55,1%). Em relação às operações contratadas, Sergipe representou 6,3% do total do FNE entre 1995 e 2005, superando sua participação nos valores contratados,

significando, como já frisado acima, valor médio das operações menor do que o regional. Em todos os programas, à exceção dos de turismo, a participação de Sergipe nas operações contratadas supera a dos valores contratados, reafirmando a tendência de maior diluição dos recursos vis-à-vis os demais estados beneficiados. Já a distribuição das operações contratadas por programas mostra elevada concentração (96,8%) nos rurais, seguindo tendência do próprio FNE (98,37%). No geral, trata-se de projetos de pequeno porte com baixo valor contratado, muitos dos quais vinculados aos créditos para os vários tipos de Pronaf. Quanto ao porte dos tomadores de recursos, Sergipe concentra pouco mais da metade dos financiamentos em pequenos empreendimentos, destoando da média regional que é de 38,9%. Apenas na Paraíba esse grupo apresenta maior participação, 51,4%, ao contrário da Bahia (30,2%) e Ceará (29,0%) que têm os menores percentuais. Esse grupo de menor porte responde por 99,2% das operações contratadas (ante 99,3% na média do FNE). Quando confrontada a participação dos pequenos tomadores de financiamentos nos valores contratados com sua participação nas operações realizadas em Sergipe (99,2% e 99,3% na média do FNE), aos mesmos indicadores para os de grandes porte, 30,0% e 0,1%, observa-se, por um lado, elevada concentração dos recursos em poucos projetos desses últimos e, por outro, a enorme pulverização dos financiamentos junto aos pequenos. Estas observações levantam duas hipóteses sobre o FNE: o de exercer papel importante no processo de geração de renda através dos pequenos financiamentos, especialmente na área rural aonde o estado apresenta a quinta menor concentração fundiária da região, e o de contribuir para a concentração patrimonial e de renda por meio dos empréstimos aos grandes tomadores, provavelmente ligados às atividades urbanas. Essa segunda característica já foi motivo de crítica e interpelação do TCU que recomendou, através de decisão em plenário, providências dos gestores do Fundo para maior desconcentração dos financiamentos. A distribuição dos dados do FNE mostra sua enorme concentração na microrregião de Aracaju (40,0%), em decorrência dos projetos ligados aos programas industriais, de comércio e serviços, turismo e infra-estrutura – que demandam financiamentos de maior porte -, indicando uma das facetas do FNE que é a concentração da sua aplicação em áreas com economias mais estruturadas, o que reforça a hipótese de que ele (assim como os demais Fundos) pode estar contribuindo para a redução das desigualdades inter-regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regionais. Microrregiões que apresentam PIB per capita inferior à média sergipana, como o Agreste de Itabaiana, Tobias Barreto, Agreste de Lagarto, Própria e Boquim, e por isso necessitam de políticas públicas ativas para reduzir tais disparidades, não são contempladas com os recursos do FNE em montante necessário para diminuir, também, as disparidades intra-estaduais. Apesar da quantidade de operações contratadas naquelas microrregiões serem significativas, os valores são na maioria das vezes menores. Essa concentração espacial dos investimentos indica que o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, promovendo desenvolvimento com melhor distribuição das atividades pelo território, está longe de ser uma prática. Condicionados à lógica do mercado, funcionando basicamente pelo lado da demanda, os financiamentos do FNE têm capilaridade mais extensiva às áreas melhor estruturadas, que apresentam maiores economias de aglomeração, de urbanização e de localização. Isso significa que para cumprir com o papel de combater os desequilíbrios regionais (e também intra-regionais e intra-estaduais), é essencial uma distribuição mais equitativa dos financiamentos do FNE. Para tanto é necessário criar mecanismos pelo lado da oferta que se contraponham ao componente do mercado representado pelo lado da demanda privada na qual os municípios mais prósperos e os do seu entorno encontram-se em condições mais favoráveis de tomarem empréstimos, por apresentarem atividades mais desenvolvidas, maior infra-estrutura, com melhor acesso a rede bancária e de informação. Conclui-se que a lógica de financiamento foi muito mais condicionada pelo mercado do que por ações pró-ativas que levassem em conta as múltiplas dimensões de uma política de desenvolvimento regional.