

O FNE como fonte financiadora do desenvolvimento regional: o caso de Pernambuco

Wesley Santos*
Elmer Nascimento Matos**
Eliane Correia dos Santos Silva***

Área Temática 1. Economia Pernambucana

*Mestre em Economia pela Universidade Federal de Sergipe Email: welshadai@hotmail.com. Rua Belém 551, Bairro Industrial, Aracaju/SE, CEP 49065-160, Tel (79) 988372037.

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

*** Mestre em Economia pela Universidade Federal de Sergipe.

O FNE como fonte financiadora do desenvolvimento regional: o caso de Pernambuco

RESUMO: Este trabalho tem como proposta avaliar o impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) na economia do estado de Pernambuco, no período entre 1989-2010. Objetiva nesse sentido verificar se a alocação espacial e setorial dos investimentos tem contribuído para uma melhor distribuição geográfica da atividade econômica cumprindo com o estabelecido pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para tanto o nosso recorte territorial é por microrregiões com base na classificação do IBGE e nossa principal base de dados, além das fontes já citadas compreende também os relatórios de gestão e dados do FNE disponibilizados gentilmente pelo Ministério da Integração Nacional (MI), além dos dados obtidos através das publicações do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). 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 fazem necessárias melhorias na distribuição espacial, por porte do beneficiário e nos setores produtivos que sejam mais estratégicos para o desenvolvimento da região. Concluímos que embora os recursos do FNE tenham peso considerável na estruturação da economia nordestina e do estado em questão, as suas ações foram muito mais condicionadas pela lógica do mercado, criando uma linha tênue entre o processo de planejamento e decisório e a execução da PNDR. Entretanto, é inegável a sua contribuição para desconcentração das atividades produtivas dentro da região, ainda que esta desconcentração esteja acontecendo de forma imperfeita e direcionada a poucas regiões e ainda que setores menos complexos sejam os maiores beneficiados.

ABSTRACT: This work aims to evaluate the impact of the Northeast Constitutional Financing Fund (FNE) in the state economy of Pernambuco, in the period between 1989-2010. Objective accordingly verify that the spatial and sectoral allocation of investment has contributed to a better geographical distribution of economic activity complying with the provisions of the National Policy for Regional Development (RUP). For both our territorial clipping is for micro-regions based on the classification of the IBGE and our main database, in addition to the sources cited now also includes management reports and FNE data kindly provided by the Ministry of National Integration (MI), in addition to data obtained from the publications of the Bank of Northeast Brazil (BNB). Through the analysis, it was found that the applications of FNE funds are increasing and there have been advances in the directions of resources, but there are imperfections in the allocation of these and make necessary improvements in the spatial distribution by size of the beneficiary and the production sectors that are more strategic for the development of the region. We conclude that although the resources of the FNE have considerable weight in the structure of the Northeastern economy and the state in question, his actions were much more conditioned by the logic of the market, creating a fine line between the process of planning and decision-making and the implementation of RUP. However, it is undeniable its contribution to deconcentration of productive activities within the region, although this devolution is happening imperfectly and directed a few regions and even less complex sectors are the main beneficiaries.

Palavras-chave: Financiamento do desenvolvimento regional; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; Economia pernambucana. **Classificação JEL 18R.**

1. Introdução

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

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

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

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

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

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

O presente trabalho está dividido em quatro sessões, contando com esse introito. Na segunda serão apresentadas as linhas de financiamento do desenvolvimento regional

brasileiro, com ênfase nos Fundos Constitucionais de Financiamento, com seus objetivos, diretrizes, recursos e administração. Um breve relato sobre a economia pernambucana e o papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e seus desdobramentos sobre aquela economia serão tratados na sessão terceira. Na última sessão serão destacadas as considerações finais.

2. Principais linhas de financiamento para a 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 intrarregionais 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.

2.1. 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 (VITARQUE, 2014).

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 denominadas 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).

3. A atuação do FNE no estado de Pernambuco

3.1 Uma breve resenha sobre a estrutura e dinâmica da economia Pernambucana

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

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

De maneira que, articulada à economia do Sudeste, a economia Pernambucana, no seio expansionista da agroindústria açucareira, concebeu certas atividades industriais, sobretudo, pautadas no fornecimento de insumos e matérias primas ligadas ao setor metal mecânico e ao setor têxtil (GALVÃO, 2012). Com a criação da SUDENE, mediante os incentivos fiscais e na presença de políticas regionais adotadas com a finalidade de desenvolver regiões como o Nordeste, entre os anos 60 e 70, a economia estadual passou a ser alvo de grandes investimentos. Tais investimentos possibilitaram a mesma atingir um nível elevado de diversificação industrial dentro dos padrões até então estabelecidos na região.

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

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

A esse comportamento atribui-se a redução no papel de Pernambuco como entreposto comercial, levando os demais estados da região a se articular diretamente com o centro hegemônico representado pela economia paulista e as dificuldades em termos competitivos enfrentada pela indústria sucroalcooleira. Dificuldades essas que forçaram os empresários do

ramo a num curto espaço de tempo, optarem pela diversificação de seus investimentos, que inclusive se direcionaram para outras regiões.

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

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

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

Outros segmentos também mostraram recuperação, a exemplo, da indústria sucroalcooleira e de atividades em torno do setor de turismo. Contudo, merece ênfase o crescimento das atividades baseadas no setor de serviços e o fato de que Suape veio a reconfigurar o papel do Estado como entreposto comercial, agora pelo lado das importações.

Galvão (2012) entende que a despeito da importância de todos os investimentos, em especial os de Suape, quando colocado em questão o desenvolvimento industrial, a economia de Pernambuco apresenta até início dos anos 2000 um desempenho negativo. Isso tendo como base comparativa a maneira como evolui o seu Valor de transformação Industrial (VTI). A participação dos ramos ligados à indústria de transformação teria sofrido declínio na formação do PIB estadual que era de 38% e caiu para um patamar de 17% entre 1970 e 2000, respectivamente. Além disso, embora, haja um crescimento de novos ramos industriais impulsionando a dinâmica econômica estadual, o impacto desse crescimento tem, em sua visão, compensado apenas o contínuo declínio de setores mais tradicionais.

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

Porém, a despeito de todo o cenário promissor com o qual Pernambuco tem se deparado, cabe retomar a questão de que segmentos consolidados da economia pernambucana passam por constante ameaça e devem ter atenção especial para que diante de crises possam estar fortalecidos. É o caso do setor sucroalcooleiro, de confecções e outros setores. Em especial no caso do sucroalcooleiro, os produtos podem apresentar crises cíclicas relacionadas

à oscilação de preços, sobretudo, no mercado internacional, havendo uma necessidade de melhoria em seus fatores de competitividade (WATANABE, 2012).

O tipo de investimento, sobretudo, industrial que está se instalando no Nordeste, em especial em Pernambuco não é, segundo Galvão (2012, p.15) do tipo “indústrias de pés soltos” ou *foot loose*, como parece ter sido no caso das décadas 60-80 (em grande parte montadoras de bens duráveis e não duráveis de consumo), mas aquelas que serão permanentes, até por que estão se instalando em decorrência do crescimento de mercados regionais, fruto de políticas fiscais estaduais ousadas e investimentos em infraestrutura regional. Como também em alguns casos, como fruto das decisões, em nível federal, voltadas para conter o processo de extrema concentração industrial no país e em termos estaduais nas regiões metropolitanas. Lembrando que, mesmo que seja mediante utilização da guerra fiscal, um novo ciclo de desenvolvimento em algumas áreas do espaço regional pode beneficiar outras áreas vizinhas.

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

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

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

3.2. A atuação do FNE no Estado de Pernambuco

Das mais de 3,5 milhões de operações realizadas com os recursos do FNE desde a sua criação até o ano de 2010, o estado de Pernambuco respondeu por uma média de 11% dessas operações e 12,5% dos valores contratados (Tabela 1). Os valores médios dos financiamentos efetuados em Pernambuco são menores que a média dos valores em comparação a outros estados: o valor unitário médio de cada operação efetuada no estado foi de R\$ 33,4 mil, no entanto, para o conjunto dos demais estados beneficiados pelo Fundo, o valor foi de R\$ 17,9 mil e para o total do FNE, neste caso incluindo o estado de Pernambuco, foi de R\$ 18,2 mil.

Tabela 1 - FNE*: Participação do estado de Pernambuco nas operações e contratações e valor unitário médio das contratações 1989 - 2010

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

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

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

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

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

Em Pernambuco, como é possível verificar na Tabela 2, as operações e contratações em função do porte de tomadores revela que a maior parte das operações foi feita por tomadores de menor porte, no mesmo percentual que no conjunto do FNE, 99,2%. Entretanto, os valores contratados são bastante inferiores indicando um descompasso entre operações e distribuição de valores para tomadores desse porte, apenas 25,2% no estado e 13,5% na relação PE/FNE.

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

Tabela 2 - FNE*: Pernambuco e demais estados - nº de operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores - 2000-2012

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

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

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

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

Além disso, para Pernambuco, quando se trata da possibilidade de contratar projetos de infraestrutura, o PROINFRA é acionado. Tal possibilidade pode estar contribuindo para um maior financiamento de empreendimentos de grande porte. Esses projetos, por suas características de mercado demandam um grande volume de recursos mesmo que direcionados a um ínfimo número de operações.

Portanto, até o presente momento o que se verifica é um alinhamento da atuação do FNE em Pernambuco com a sua atuação em termos gerais. Apesar de todas as explicações em curso, fica evidente a existência de falhas que indicam haver uma necessidade de melhor articulação entre o FNE e as políticas de desenvolvimento regional para que os objetivos do Fundo sejam alcançados em sua integralidade.

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

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

Das mais de 400 mil operações realizadas entre 2000 - 2012 observar - se que 95,4% se direcionaram ao setor rural. Os demais setores em conjunto representaram apenas 5,5%. Foram aplicados no setor rural mais de R\$ 1,7 bilhão, com uma representação de 18,6% do total contratado, menos do que o contrato pelo FNE em termos globais, 38,3%. Este setor, embora tenha capacidade de concentrar um elevado número de operações não tem conseguido elevação em suas contratações, talvez pelo fato de estar voltado para o PRONAF, que mesmo sendo importante têm em sua conta tomadores de menor porte e com menores condições de acesso ao crédito, pela grande parte do seu território se situar na área do polígono das secas e por causa do declínio de sua agroindústria canavieira.

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

Tabela 3 - FNE: Pernambuco - nº de operações realizadas e valores contratados por programa 2000-2012

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

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

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

Fato relevante é a participação do setor de turismo na relação PE/FNE. O estado de Pernambuco apresenta significativo potencial turístico. O percentual de Pernambuco nesse setor em relação às contratações globais do FNE é natural diante de suas atrações históricas, naturais e culturais. Assim, o estado responde por 31,8% das contratações globais para o setor e junto à Bahia responde por mais de 60% dos valores contratados, ficando os demais estados com o percentual de 40%. Além disso, em 2007 somente as atividades de alojamento e alimentação, já representavam 2,1% do PIB Estadual, sendo um indicativo da relevância deste segmento para a economia do Estado (SOUZA e FREIRE, 2014). Entretanto, percebe-se que excluindo a relação PE/FNE, em Pernambuco o setor atraiu apenas 6,2%, cerca de R\$ 602 milhões. Já o setor agroindustrial, tanto em Pernambuco quanto no conjunto do FNE está entre os setores que menos absorveram recursos. Em Pernambuco, este foi responsável por apenas 253 operações correspondendo a 0,1% e empregando pouco mais de R\$ 236 milhões, o que corresponde a 2,4% do total contratado no estado.

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

fortemente baseada no cultivo da cana-de-açúcar, mas, também em outros segmentos, a exemplo da fruticultura irrigada.

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

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

Mesmo diante de um relativo processo de desconcentração produtiva, o FNE tende a se comportar como financiador das regiões e municípios mais bem estruturados em termos socioeconômicos, destinando a estes a maior parte de seus recursos. Existe um fluxo de recursos para áreas carentes, mas que ainda é insuficiente, sendo necessário um maior financiamento, sobretudo, pelo fato de que estas áreas foram excluídas do processo de desenvolvimento vivenciado pelas grandes e médias cidades do Nordeste. No caso de Pernambuco, a cidade do Recife se consagra como maior receptora dos recursos contratados pelo FNE. Entretanto, para analisar como tem acontecido à distribuição espacial dos recursos, dividimos a análise em dois períodos 2000/2005 e 2006/2010, mostrando as mudanças de posição no ranking dos municípios que mais contrataram recursos junto ao FNE.

Nesse sentido, a Tabela 4 descreve a lista dos 15 municípios considerados como maiores tomadores de empréstimos entre 2000 e 2005. Como é perceptível os 15 municípios em destaque responderam no período por mais de 64% dos recursos contratados no Estado, o que vem a reforçar a ideia de concentração da distribuição espacial. Além disso, seis desses municípios fazem parte da Região Metropolitana do Recife (RMR) são eles: Recife, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Abreu e Lima e Moreno, este último ocupando a 13ª posição no Ranking.

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

Tabela 4 - Pernambuco: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE 2000-2005

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

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria.

Quanto aos demais municípios, Ipojuca se destaca nas atividades portuárias, indústria de bens de consumo, naval, petroquímica, metalmeccânica e de componentes para geração de energia eólica. Cabo de Santo Agostinho nas atividades industriais, sobretudo, as geradas a partir do Complexo Industrial e Portuário de Suape que favoreceu o surgimento de um parque industrial a seu redor e também nas atividades ligadas ao turismo. Jaboatão dos Guararapes na indústria farmacológica, de bens de consumo, polo logístico e varejo. Com menores percentuais de contratações na RMR, Abreu e Lima se destaca predominantemente no setor de comércio e serviços com destaque para alimentação e o município de Moreno nas indústrias de bens de consumo (QUEIROZ, 2014). Já entre os principais receptores fora da RMR, dois municípios se destacam no período em análise: Vitória de Santo Antão e Petrolina. Em relação a Petrolina, o seu comércio é diversificado e a cidade serve como polo de abastecimento de alimentos, medicamentos e vestuário para cidades vizinhas. Através de ações do governo estadual e loteamento das áreas de seu Distrito Industrial, Petrolina tem atraído indústrias, sobretudo, no subsetor da agroindústria de alimentos, além de receber indústrias químicas e mecânicas, dentre outros segmentos. Entretanto, o destaque para o município está na fruticultura irrigada. “A região de Petrolina, devido ao clima seco e a irrigação, tornou-se a maior exportadora de frutas e o segundo maior centro vinícola do país” (Fonte: www.petrolina.pe.gov.br).

Entre os anos de 2006-2010, é possível verificar através da Tabela 5 que o quadro referente aos maiores tomadores de recursos do FNE passou por poucas mudanças, e que na verdade sobe para oito os municípios da RMR que figuram entre os maiores beneficiados. Abreu e Lima e também Moreno, últimos colocados no Ranking da RMR perdem posição e três novos municípios são incluídos ainda que nas últimas posições, são eles: Itapissuma, Fernando de Noronha e Olinda.

Assim, a RMR continua concentrando a maior parte dos recursos do FNE liderada pela capital do Estado. Além disso, é possível perceber que o percentual de contratação para os 15

municípios chega a 70% do total de recursos contratados em termos globais, logo, para os quase 170 municípios restantes, sobraram apenas 30% dos recursos disponibilizados pelo FNE. Dentre os municípios mais bem colocados nesta nova análise e que não pertencem a RMR, estão Salgueiro, Caruaru, Itaquitinga e São José do Belmonte. Salgueiro tem a sua economia baseada na agricultura e comércio varejista, Caruaru tem o comércio como base central de sua economia, Itaquitinga e São José do Belmonte o comércio e agricultura. Nestes casos, é possível inferir que boa parte dos recursos contratados sejam direcionados à programas rurais, a exemplo do PRONAF.

Tabela 5 - Pernambuco: 15 maiores municípios tomadores de recursos do FNE 2006-2010

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

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria

Assim, em termos de distribuição espacial por municípios, o que se verifica é uma concentração de recursos em municípios mais bem estruturados ou que se situam no entorno de áreas de maior adensamento produtivo. Isso se comprova pela participação dos municípios da RMR e pelo fato de que mesmo quando municípios de áreas mais carentes se enquadram entre os maiores receptores de recursos, estes nas suas respectivas áreas são em geral os mais bem estruturados. Exemplo disso é o município de Serra Talhada que, embora situado no Sertão do Pajeú (semiárido), possui uma importante infraestrutura destacando-se nas áreas de comércio, lazer e cultura.

De modo que, dando continuidade a análise da distribuição espacial, embora não tenhamos feito a análise para todos os municípios de forma particularizada ou ainda por faixa populacional, fizemos uma análise baseada nas 19 microrregiões que formam o estado de Pernambuco. É nesse sentido que a Tabela 6 apresenta indicadores para PIB, população e FNE. A respeito do PIB, cinco microrregiões se destacam: Recife (48,4%), Suape (14,2%), e Ipojuca (6,5%), Petrolina (4,4%) e Mata Setentrional Pernambucana (4,0%), respondendo juntas por 77,5% do PIB total em termos estaduais segundo dados de 2010.

No caso destas microrregiões, Recife, Suape e Petrolina estão entre as que possuem PIB per capita significativamente maior e figuram entre as principais receptoras de recursos do FNE. Juntas respondem por 43,5% dos recursos e anexadas à microrregião do Vale do Ipojuca ultrapassam 50%.

Tabela 6 - Pernambuco: Indicadores do PIB, população e FNE segundo microrregiões 2000/2010

| Microrregiões | 2010 (PIB) | (%) | 2010 (Pop) | (%) | PIB Per capita | FNE (em mil) | (%) | FNE per capita |
|------------------------|-------------------|------------|------------------|-------------|----------------|------------------|------------|----------------|
| Alto Capibaribe | 729.206 | 1,7 | 273.729 | 3,1 | 2.663 | 70.655 | 1,2 | 258 |
| Araripina | 681.595 | 1,6 | 307.642 | 3,5 | 2.215 | 166.090 | 2,7 | 539 |
| Brejo Pernambucano | 486.830 | 1,1 | 216.390 | 2,4 | 1.582 | 206.038 | 3,4 | 952 |
| Fernando de Noronha | 15.006 | 0,03 | 2.630 | 0,03 | 5.705 | 80.153 | 1,3 | 30.476 |
| Garanhus | 1.208.987 | 2,8 | 442.117 | 5,0 | 2.734 | 155.020 | 2,6 | 350 |
| Itamaracá | 808.600 | 1,9 | 165.830 | 1,9 | 4.876 | 144.020 | 2,4 | 868 |
| Itaparica | 590.315 | 1,4 | 134.212 | 1,6 | 4.398 | 67.915 | 1,1 | 506 |
| Mata M. Pernambucana | 1.524.190 | 3,6 | 559.290 | 6,3 | 2.725 | 129.520 | 2,1 | 231 |
| Mata S. Pernambucana | 1.695.977 | 4,0 | 535.768 | 6,1 | 3.165 | 479.567 | 8,0 | 895 |
| Médio Capibaribe | 570.361 | 1,3 | 253.176 | 2,9 | 2.252 | 93.160 | 1,5 | 367 |
| Pajeú | 792.250 | 1,9 | 314.603 | 3,6 | 2.518 | 136.037 | 2,3 | 432 |
| Petrolina | 1.874.004 | 4,4 | 443.991 | 5,0 | 4.220 | 557.274 | 9,3 | 1.255 |
| Recife | 20.551.752 | 48,4 | 3.259.055 | 37,1 | 6.306 | 1.242.007 | 20,7 | 381 |
| Salgueiro | 410.556 | 1,0 | 162.029 | 1,8 | 2.533 | 535.766 | 9,0 | 3.306 |
| Sertão Moxotó | 521.512 | 1,2 | 212.556 | 2,4 | 2.453 | 63.842 | 1,1 | 300 |
| Suape | 6.055.535 | 14,2 | 265.662 | 3,0 | 22.794 | 755.921 | 12,6 | 2.845 |
| Vale do Ipanema | 428.135 | 1,1 | 180.017 | 2,0 | 2.378 | 64.439 | 1,1 | 357 |
| Vale do Ipojuca | 2.777.127 | 6,5 | 852.171 | 9,7 | 3.258 | 578.353 | 9,7 | 678 |
| Vitória de Santo Antão | 750.256 | 1,8 | 215.580 | 2,4 | 3.480 | 453.371 | 7,6 | 2.103 |
| Total | 42.472.194 | 100 | 8.796.448 | 100 | 4.360 | 5.979.148 | 100 | 2.478 |

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

Logo, diferente da Bahia onde de 33 microrregiões, apenas duas respondem por mais de 50% dos recursos recebidos do FNE, em Pernambuco quando feita a análise tomando por base o recorte territorial, percebe-se a existência de uma maior capilaridade. Dessa forma, várias microrregiões além das já citadas, acabam ganhando destaque e recebendo recursos do FNE que ultrapassam em termos proporcionais as suas contribuições para o PIB estadual.

Observa-se pela Tabela que as duas microrregiões que mais receberam recursos do FNE foram Recife e Suape. Embora isso tenha ocorrido, estas regiões juntas receberam menos do que as suas participações no PIB estadual, contrataram 33% dos recursos, quando participam com mais de 62% do PIB Pernambucano. Na microrregião do Recife, se destacam os municípios de Recife e Jaboatão dos Guararapes. Na microrregião de Suape se destacam os dois municípios, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

A despeito do que acontece com Recife e Suape, microrregiões como a Mata Setentrional Pernambucana, Petrolina, Salgueiro, Vitória de Santo Antão e Vale do Ipojuca, receberam valores muito acima de suas contribuições para o PIB. Na microrregião da Mata Setentrional se destacam municípios como Itaquitinga e Goiana, este último com um comércio forte, cultivo de cana-de-açúcar, coco-da-baía, mandioca e fumo. Além de possuir um distrito industrial e polo farmacológico e de biotecnologia, em tempos mais recentes tem sido impactado pelos investimentos em seu polo automotivo, sem deixar a margem suas atividades tradicionais na produção de cimento, embalagens de papelão, açúcar, cal, casos de algodão, móveis e artefatos de fibra de coco (Fonte: <http://goiana.pe.gov.br/>).

Na microrregião de Petrolina se destaca o município de Petrolina, sobretudo, na fruticultura irrigada e na agroindústria como citado anteriormente. Na microrregião do Salgueiro se destacam Salgueiro e São José do Belmonte, ambos já mencionados. Na microrregião de Vitória de Santo Antão se destaca o município que dá nome a microrregião, sendo classificado como importante polo comercial do interior pernambucano. A microrregião em seu conjunto é voltada para o cultivo da cana-de-açúcar.

Na Vale do Ipojuca, se destacam os municípios de Caruaru (já comentado) e Belo Jardim, onde este último tem como principal atividade a agroindústria, comportando também a matriz de uma importante indústria do segmento automotivo voltada à produção de acumuladores de chumbo-ácido, a Acumuladores Moura S.A, conhecida como Baterias Moura (Fonte: <http://www.dpnet.com.br/>).

Analisando o FNE em termos per capita, percebemos que a microrregião de Fernando de Noronha se destaca. É preciso guardar esta relação de destaque com o fato de que Noronha possui o menor índice populacional fazendo crescer esta variável, bem como o seu PIB per capita. No entanto, possuindo um só município a microrregião além de ter contratado junto ao FNE valor superior a outras regiões, é sem sombra de dúvida um forte polo turístico.

A microrregião do Brejo Pernambucano é a última (19^a) em termos de PIB ou renda per capita e ocupa a 6^a posição no FNE per capita. Por outro lado, a microrregião do Recife, embora tenha a segunda maior renda per capita do estado, tem uma das menores participações no FNE guardando uma relação negativa entre riqueza e empréstimos. Já no caso de Suape, microrregião em que o PIB tem crescido acima das médias estadual, regional e nacional, a relação é positiva, certamente, como resposta as demandas empresarias: entre 2005 e 2010 a microrregião de Suape cresceu, em termos nominais, a uma taxa média de 12,31% ao ano, superior às taxas de crescimento de Pernambuco (11,36%), da região Nordeste (10,38%) e do Brasil (9,84%). Isso nos faz lembrar que vários empreendimentos se instalaram em volta de seu complexo portuário, sobretudo, setores relacionados à indústria de petróleo e à petroquímica, considerados como de suma importância, dada a sua capacidade de encadeamento de outras atividades tanto a jusante quanto a montante (RIBEIRO et al., 2013).

Mesmo diante de casos como o de Suape e outras microrregiões que guardam uma relação positiva, há um indicativo de que de fato existe uma maior capilaridade do FNE em Pernambuco. O que tem contribuído para desconcentração produtiva e consequente redução das desigualdades intra-estaduais, ainda que haja a possibilidade de que municípios mais bem estruturados em cada microrregião fiquem com a maior parcela dos recursos.

Ressaltando o objetivo do FNE de financiar atividades produtivas no semiárido, é necessário destacar que em Pernambuco as regiões que compõe esse território responderam por 45% (Tabela 7) dos recursos aplicados entre 2000 e 2010. Valor percentual que supera em quase 20% o que foi aplicado na região semiárida do estado da Bahia, situando-se acima do percentual aplicado pelo FNE em toda a região.

O BNB possui 33 agências no estado de Pernambuco e 51% dessas agências se localizam no semiárido, mas ocorre que, como Pernambuco possui 122 municípios na região semiárida, o BNB e por consequência o FNE tem tido uma melhor capilaridade: uma agência no semiárido pernambucano responde por sete municípios, indicador passível de ser uma das causas fortalecedoras do desempenho do FNE na região. Assim, embora não se cumpra rigorosamente o objetivo de destinar ao semiárido 50% dos recursos, é preciso reconhecer que no estado o FNE tem alcançado estas áreas com maior êxito.

Tabela 7 - PE – Valores acumulados por região 2000-2010

| Região | Valores | % |
|-------------------|-----------|-------|
| Semiárido | 2.694.589 | 45,1 |
| Fora da Semiárido | 3.284.559 | 54,9 |
| Total | 5.979.148 | 100,0 |

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Elaboração própria

A despeito disso, das 19 microrregiões que compõem o estado de Pernambuco, 12 delas estão ligadas aos municípios que fazem parte do semiárido, composto por 66% de um total de 184 municípios pernambucanos. Dentre as microrregiões do semiárido se destacam em relação aos valores contratados junto ao FNE: Petrolina, Salgueiro e Vale do Ipojuca. As microrregiões semiáridas de maior carência em relação à valores contratados são, respectivamente, as de Itaparica, Sertão Moxotó e Vale do Ipanema.

De maneira que fazendo a análise a partir da classificação proposta pela PNDR, que tem como objetivo alcançar microrregiões consideradas como mais carentes e, portanto, prioritárias para aplicação de recursos, no caso de Pernambuco as de renda estagnada se destacam tanto em operações, quanto em valores, conforme mostra a Tabela 8. Entre 2000 e 2010 as microrregiões classificadas como de renda estagnada, obtiveram uma média de operações de 46,1% e de 49,4% dos valores contratados.

Em Pernambuco, de acordo com a tipologia adotada pela PNDR, as microrregiões com rendimento domiciliar médio e com baixo crescimento econômico são responsáveis pela concentração da maior parte dos recursos do FNE.

Tabela 8 - Pernambuco: Operações e contratações por Tipologia da PNDR2000/2010

| ANOS | TIPOLOGIA | | | | | | | |
|--------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Alta Renda | | Baixa Renda | | Dinâmica | | Estagnada | |
| | OP | Valor | OP | Valor | OP | Valor | OP | Valor |
| 2000 | 2,3 | 4,6 | 19,4 | 12,9 | 40,4 | 41,7 | 37,8 | 40,8 |
| 2001 | 0,2 | 16,7 | 10,5 | 8,7 | 45,7 | 32,6 | 43,6 | 42,0 |
| 2002 | 3,5 | 4,4 | 22,5 | 21,9 | 38,7 | 38,7 | 35,3 | 35,1 |
| 2003 | 4,0 | 38,9 | 32,7 | 11,6 | 19,4 | 13,2 | 43,9 | 36,3 |
| 2004 | 1,7 | 33,8 | 25,9 | 5,0 | 27,2 | 6,9 | 45,0 | 54,2 |
| 2005 | 1,8 | 40,8 | 24,5 | 8,6 | 23,2 | 8,6 | 50,4 | 41,9 |
| 2006 | 1,8 | 29,3 | 20,6 | 8,3 | 22,7 | 10,3 | 54,8 | 52,0 |
| 2007 | 2,4 | 9,7 | 17,2 | 13,3 | 30,6 | 11,8 | 49,8 | 65,2 |
| 2008 | 3,0 | 20,0 | 17,9 | 6,0 | 30,8 | 17,1 | 48,2 | 56,8 |
| 2009 | 3,2 | 9,6 | 13,8 | 2,5 | 33,8 | 19,3 | 49,2 | 68,6 |
| 2010 | 28,3 | 2,3 | 5,3 | 19,3 | 16,9 | 28,2 | 49,5 | 50,1 |
| Média | 4,7 | 19,1 | 19,1 | 10,7 | 29,9 | 20,8 | 46,1 | 49,4 |

Fonte: SIG/MI www.integração.gov.br. Elaboração própria.

Ficando em desvantagem as microrregiões de baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo, nas quais impera situações de extrema pobreza e debilidade produtiva. Por outro lado, de forma clara, mesmo que nas microrregiões de alta renda um ínfimo número de operações venha a requerer um percentual de recursos relativamente alto, uma menor participação das mesmas indica uma maior dissipação dos recursos entre as demais tipologias.

4. Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi analisar o papel do FNE no financiamento do desenvolvimento regional e na diminuição das desigualdades regionais tomando por base o caso do estado de Pernambuco. Para tanto, buscamos identificar a alocação setorial e espacial dos investimentos e a contribuição do Fundo para desconcentração regional produtiva, averiguar se os investimentos estão sendo distribuídos de forma prioritária como estabelecido entre os objetivos do FNE.

Em Pernambuco os tomadores de menor porte concentram a maior parte das operações e os tomadores de maior porte concentram a maior parte dos valores contratados, com percentuais maiores que os do FNE como um todo. Os dados indicam financiamento em torno de grandes projetos, trazendo à tona a lógica de financiamento do FNE ser influenciada, sobretudo, pela demanda.

Em termos de alocação setorial conclui-se que em Pernambuco a atividade mais incentivada tem sido o setor industrial, ultrapassando inclusive os limites de financiamento verificados para o Nordeste. Isso se deve aos grandes investimentos industriais em torno de Suape e seu complexo industrial, mas também a existência de outros setores industriais de menor porte, que ao longo da última década, quer por vantagens fiscais, locacionais ou creditícias acabaram instalando suas unidades no território pernambucano.

Nesse sentido, é preciso destacar que a indústria pernambucana a despeito de seus períodos de inflexão, pode ser considerada como diversificada e não claramente especializada na produção de um determinado grupo de bens. Essa diversificação e maior incentivo garante à indústria pernambucana certas vantagens comparativas dentro da região, ainda que a produção de bens de consumo durável e de capital tenha, como no caso do Nordeste, uma estrutura limitada, evidenciando a falta de maiores atrativos para incorporar investimentos nos setores de maior dinâmica e intensidade tecnológica (SAMPAIO, 2015).

No tocante a alocação ou distribuição espacial, verifica-se que o FNE também concentra boa parte de sua atuação no financiamento de municípios e microrregiões mais bem estruturadas e com maior adensamento produtivo. No entanto, há claramente uma grande capilaridade dos recursos. Em Pernambuco, a despeito da maior participação de Recife e Suape, é inegável que várias microrregiões tem participação considerável na aquisição de recursos, inclusive superando as suas participações no PIB estadual, se bem que isso não quer dizer que não continuem a necessitar de tais ou mais recursos para desenvolver suas cadeias produtivas.

Quanto ao seu semiárido, o percentual que lhe é destinado ainda que não cumpra a meta de 50%, é, em relação ao Nordeste, o que mais se aproxima desta, podendo nos levar a conclusão de que o semiárido pernambucano tem sido melhor assistido e que como resultado dessa assistência há uma melhor dissipação dos recursos nos municípios e microrregiões que o formam. Além disso, a distribuição dos recursos de acordo com a tipologia da PNDR também mostra que mesmo com contradições, em Pernambuco os recursos estão, de certa forma, mais bem repartidos que em outros estados.

Em suma, para todos os casos o que podemos concluir é que o FNE para cumprir seus objetivos e contribuir mais para redução das desigualdades inter ou intra-regionais, teria que promover uma maior articulação entre os grandes e pequenos investimentos, direcionando-os de tal forma que haja uma vinculação entre setores e atividades menos desenvolvidas e os recursos que de fato são direcionados a determinada região. Caso contrário, o citado e desarticulado processo de concentração e desconcentração estará a produzir efeitos cada vez menos profícuos, ou que poderiam ser mais profícuos diante de ações guiadas pelo setor público no sentido de não só apoiar, mas também coordenar as atividades que apoia. Embora os recursos do FNE tenham peso considerável na estruturação da economia nordestina e do estado em questão, as suas ações foram muito mais condicionadas pela lógica do mercado,

criando uma linha tênue entre o processo decisório e a execução da PNDR, pois enquanto o seu planejamento é decidido em nível macro, sua execução ocorre em nível micro.

5. Referências Bibliográficas

ADG – Agência de Desenvolvimento de Goiana. **A cidade das oportunidades**. Disponível em <<http://goiana.pe.gov.br/>>. Acesso em 12/04/2014.

ARY, J. C. A. FNE e o Semiárido: Da Obrigação à Otimização. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 44, n. especial, jun. 2013, p. 199-212.

BARBOSA. H. F. **Análise do Direcionamento dos Recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento** - Um estudo do FCO, FNO, FNE. Universidade Federal de Uberlândia/MG, 2005.

BCB. Banco Central do Brasil. **Despesas e arrecadação**. Disponível em <www.bcb.gov.br>. Acesso em 12/04/2014.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **Balancos anuais**. Disponível em <www.bnb.gov.br>. Acesso em 12/03/2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI), **Boletim regional**, N. 3, 2006.

_____. Ministério da Integração Nacional (MI). **Plano Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Disponível em www.mi.gov.br.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em 27/12/2013.

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

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **De Belo Jardim para o mundo**. Publicado em 29/04/2014. Disponível em < <http://www.dpnet.com.br> >. Acesso em 29/04/2014.

DUARTE, A. O; SILVA FILHO, G. E. DA. **Perfil Econômico de Pernambuco**. BNB. Fortaleza/CE, 2002.

GALVÃO, A.C.; VASCONCELOS, R. **Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional**. Texto para discussão, n. 665. IPEA. Brasília, 1999.

GALVÃO, O. J. de Arroxelas. **A Economia de Pernambuco: Da longa estagnação a um novo ciclo de crescimento sustentado**. I Encontro Pernambucano de Economia, Recife, agosto de 2012. Disponível em <<http://linkpe.com.br/enpecon/lista.php>>. Acesso em 21/03/2014.

IBGE. Instituto Bras. de Geografia e Estatística. **Contas Regionais**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 07/04/2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Base de dados macroeconômicos do IPEADATA**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br>.

LIMA, J. P. R ; SICSÚ, A. B; PADILHA, M. F. G. Economia de Pernambuco: Transformações Recentes e Perspectivas no Contexto Regional Globalizado. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, nº 4, out-dez, 2007, p. 526-541.

LIMA, J. P. e Katz, F. A Economia de Pernambuco: Perda de Dinamismo e a Necessidade de Buscar Caminhos Possíveis. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v.9 n. 1, janeiro - junho, 1993, p.41-64.

MACÊDO, F. C. de e MATOS, E. N. O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no Desenvolvimento Regional Brasileiro. **Ensaios FEE**, V. 29, n. 2, 2008 p. 355 – 384.

PETROLINA. Prefeitura de Petrolina. **Conheça Petrolina**. Disponível em <<http://www.petrolina.pe.gov.br>>. Acesso em 12/04/2014.

QUEIROZ, R. **Especial Nordeste**. Você S/A, São Paulo, Ed. 191, abril de 2014, p. 48-60.

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.

RIBEIRO, L. C. d. S; LOPES, T. H. C. R.; SIMOES R. F; MOREIRA T. de Moraes. **Suape: Novo polo de crescimento?** Texto para discussão N° 478, FACE/CEDEPLAR/UFMG, Maio de 2013.

SAMPAIO, Daniel Pereira. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas São Paulo, 2015.

SANTO ANTÃO. Portal da Prefeitura de Santo Antônio. **A cidade /economia**. Disponível em <<http://prefeituradavitoria.pe.gov.br/>>. Acesso em 12/04/2014

SILVA, M. V. A; BRITO, D. J. M; MELO S. R.S. **A Dinâmica Econômica do Agreste Pernambucano nos Anos Recentes**. I Encontro Pernambucano de Economia, Recife, agosto de 2012. Disponível em< <http://linkpe.com.br/enpecon/lista.php>>. Acesso em 18/04/2014.

SOUZA, C. L. F; FREIRE, M. A. S. **O Impacto do Turismo na Economia Pernambucana**. Disponível em < <https://uspdigital.usp.br/>>. Acesso em 10/04/2014.

COELHO, Vitarque L. P. **A esfinge e o Faraó: a política regional do Governo Lula (2003/2010)**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, São Paulo, 2014.

WATANABE, Paulo D. **Artigo em Carta Capital destaca economia de PE**. Disponível em <<http://www.folhape.com.br/blogdafolha/?p=6831>>. Publicado em 16/01/2012. Acesso em 24/03/2014.