

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PNDR E OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

Fernando César de Macedo
IE/CEDE/UNICAMP

Vitarque Lucas Paes Coêlho
Ministério da Integração Nacional

Resumo

O presente artigo analisa as aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento no sentido de verificar sua aderência aos princípios estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. A partir da investigação realizada, constatou-se pouca relação entre a operação dos fundos constitucionais e os postulados da PNDR. Mesmo após a edição do Decreto 6.047/2007, que institucionaliza a política, não se verificou mudança de comportamento da aplicação dos fundos constitucionais, cuja operação continuou voltada para aqueles espaços mais dinâmicos das regiões estudadas. As conclusões indicam a necessidade de aperfeiçoar as atuais normativas que regem esses Fundos de modo a induzir estes instrumentos a uma ação consistente de desenvolvimento regional que auxilie na transformação econômica das regiões beneficiadas.

Palavras-chave: PNDR, Fundos Constitucionais de Financiamento; Desenvolvimento Regional.

Apresentação

O presente artigo analisa as aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento com objetivo de verificar sua aderência aos princípios estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. Encontra-se dividido em quatro partes, além desta apresentação e das considerações finais. Na primeira discute-se brevemente a questão do desenvolvimento regional e o papel dos fundos públicos no Brasil. Na segunda, apresenta-se a PNDR; na terceira, faz a relação desta política com os Fundos Constitucionais de Financiamento; na quarta, faz-se uma avaliação desses Fundos, considerando-se o papel dos bancos públicos que o administram.

Introdução: desenvolvimento regional e fundos públicos no Brasil

A histórica persistência dos desequilíbrios regionais no Brasil sempre foi a justificativa para a constituição de políticas regionais sustentadas por fundos públicos, com

objetivo de alavancar o desenvolvimento e a diversificação produtiva das áreas pejorativamente denominadas, no passado, de “regiões-problema”ⁱ. Esta percepção também se fez presente na última assembleia nacional constituinte quando tanto a questão regional quanto a questão federativa foram objetos de debates que culminaram no artigo 159 da Constituição Federal de 1988 que foi determinante para a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Desde a regulamentação em 1989, estes Fundos tornaram-se peça-chave no financiamento da política regional brasileira e hoje são a principal fonte de recursos para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Os Fundos Constitucionais foram criados com objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico das regiões-alvo a partir do estímulo aos setores produtivos. Os recursos são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o Banco do Nordeste no caso do FNE, para o Banco da Amazônia (FNO) e para o Banco do Brasil (FCO), para que estes operacionalizem e administrem tais recursos em cada macrorregiãoⁱⁱ (www.integracao.gov.br). Eles podem ser aplicados em programas de financiamento através daquelas instituições financeiras e de acordo com os planos regionais de desenvolvimento. Visam preferencialmente atender “[...] projetos de atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas; as atividades que utilizem intensivamente matérias-primas e mão de obra locais; e a produção de alimentos básicos para a população” (BRASIL - Ministério da Integração, 2007).

Constituem fontes de recursos dos três Fundos: i) 3% do valor 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, sendo 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE (alocado igualmente para a região do Semiárido e para o restante da região fora do Semiárido) e 0,6% para o FCO; 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 (Fonte: www.integracao.gov.br).

O FNO, o FNE e o FCO são, portanto, “fundos públicos de poupança compulsória regional, enquanto entidades públicas de natureza contábil-financeira, com fontes de recursos oriundas em impostos e destinação exclusiva sob a forma de operações de crédito” (CINTRA, 2007, p.3). Juntamente com os Fundos de Desenvolvimento Regional, os Fundos

Fiscais de Financiamento e dos incentivos fiscais, eles são instrumentos para financiamento das políticas de desenvolvimento regional no país, executadas pelo Ministério da Integração - MI, fazendo parte, hoje, dos recursos disponíveis para execução da PNDR.

Costa (2011), em monografia que analisa para o ano de 2009 o patrimônio de oitenta e três Fundos federais, apresenta a relação dos dez maiores, o que nos dá uma ideia bastante razoável do volume de recursos disponíveis para que cada um deles atinja seus objetivos. Nela, considerando o patrimônio bruto, fica evidente a importância e o tamanho, do FNE (5º maior), do FCO (8º) e FNO (9º), conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1 – Fundos federais: patrimônio bruto e líquido dos 10 mais relevantes

Ranking	Fundo	Patrimônio Bruto em 31/12/2009 (R\$ bilhões)	Patrimônio Líquido em 31/12/2009 (R\$ bilhões)
1	FGTS	235,06	30,49
2	FAT	162,06	159,8
3	FCVS	92,49	(84,52)
4	PIS - PASEP	35,63	33,99
5	FNE	29,42	29,42
6	FGE	13,36	13,34
7	FAR	13,02	4,63
8	FCO	11,51	11,51
9	FNO	10,17	10,15
10	FMM	9,54	8,94

Fonte: Costa (2011).

Se o problema regional brasileiro persiste, deve-se muito mais a fatores históricos e outros de natureza socioeconômica e política, tradicionalmente tratados na literatura. O volume de recursos disponíveis para a política regional pode não ser suficiente, mas de forma alguma pode ser considerado pouco, especialmente porque vem crescendo desde 2003, conforme destacaram Macedo, Pires e Sampaio (2015). Não se pode, portanto, atribuir a manutenção do histórico desequilíbrio regional do país exclusivamente à insuficiência financeira. Outros determinantes estruturais, que estão na raiz de nossa formação econômica regional, a pactuação política intra e inter elites regionais, a forma de integração produtiva de nossas regiões e a maneira como se estrutura nosso pacto federativo, ajudam a explicar a questão regional brasileira.

Do ponto de vista normativo observa-se a necessidade de aperfeiçoar as atuais diretivas que regem esses Fundos de modo a induzi-los a efetivamente tornarem-se

instrumentos para uma ação consistente de desenvolvimento regional que auxilie na transformação econômica das regiões beneficiadas, conforme será discutido nos itens 3 e 4.

1 Política de desenvolvimento regional no Brasil: da derrocada à PNDR

Há certo consenso na literatura pertinente de que as políticas de desenvolvimento regional no Brasil entraram em derrocada nos anos 1980, com o enfraquecimento do governo federal e o declínio, do ponto de vista teórico e ideológico, da centralidade da escala nacional como locus mais importante de formulação de políticas. Dada à crise do Estado, a partir daquela década, com o neoliberalismo dos anos 1990 e com os impasses do pacto federativo, tornou-se muito comum a defesa das políticas subnacionais de desenvolvimento contra a velha forma de planejamento regional centralizado e determinado a partir da esfera federal. Ou seja, as políticas eram formuladas e implementadas de cima para baixo e tinham na escala nacional sua determinação principal, muitas vezes conduzida sem levar em conta as especificidades regionais.

Naquele cenário, fortaleceram-se as ações localistas que visavam atrair para os seus espaços o capital que se movimentava mais livre de amarras dado os processos de abertura que se verificavam alhures, especialmente nos países subdesenvolvidos latino-americanos, com o aprofundamento da globalização. As políticas urbanas e regionais passaram a ser pensadas atomisticamente, seguindo receituário propugnado pela literatura internacional. Dissociadas de qualquer projeto pretensamente nacional, eram vistas como instrumentos para construção dos determinantes capazes de habilitar os lugares para o aproveitamento das “janelas de oportunidades” que se verificariam com a globalização. Logo, atrair investimentos seria um fim em si mesmo, pois garantiria a aderência dos espaços locais à economia global em mutação, razão pela qual o Brasil abriu sua economia indiscriminadamente na última década do século XX, no auge do neoliberalismo no país numa clara tentativa de torna-se atrativo ao capital internacional. Com a crise federativa e os ajustes macroeconômicos verificados que diminuiriam o raio de manobra do governo federal, ampliaram-se as ações subnacionais, especialmente aquelas derivadas da “guerra fiscal”, subjugando qualquer perspectiva de ações de política regional articulada nacionalmente.

Felizmente, com a PNDR, o governo federal assume que o problema regional não pode ser tratado exclusiva ou mesmo majoritariamente pela ótica localista que preconiza o desenvolvimento de baixo para cima, prioriza a escala local e desconsidera o protagonismo

do Estado nacional. Tampouco pode ser superado por meio da velha política de cima para baixo que predominou com a criação da SUDENE e que tinha na escala nacional seu foco. Com a PNDR, a questão regional passaria a ser pensada e trabalhada, pelo menos retoricamente, pois na prática isso não necessariamente se verificaria, a partir de múltiplas escalas (a local, a microrregional, a mesorregional, a regional, a nacional, a internacional etc.) nas quais devem atuar o poder público, levando-se em conta as especificidades das regiões.

Segundo o documento original,

“A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional. A ação da Política não se limita à alocação equânime de recursos de origem federal nos territórios; ela reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Busca, ainda, articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo a tipologia proposta pela PNDR” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007, p. 13-14, grifo no original).

Embora a PNDR requeira abordagem em múltiplas escalas a ênfase em uma Política Nacional é reafirmada, dada a complexidade regional brasileira, afinal, é a escala nacional aquela compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais do país. Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentaçãoⁱⁱⁱ.

No campo da política regional, portanto, a situação parecia promissora no início do primeiro mandato de Lula (2003-2006). O programa de governo apresentado pelo Presidente explicitou o compromisso de formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional com a perspectiva de constituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), considerado estratégico para consecução dos objetivos traçados, além da recriação das superintendências de desenvolvimento extintas – Sudam e Sudene. O PPA 2004-2007 (Brasil de Todos) colocou entre seus mega objetivos a redução das desigualdades regionais do país. Além disso, preocupação especial com o Nordeste Semiárido e com a Amazônia esteve sempre presente nos discursos do presidente eleito.

A proposta da PNDR procurou enfrentar a tendência geral de concentração do capital e contribuir para a “redução das desigualdades regionais” e a “ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras”. O ponto central da estratégia seria valorizar a diversidade regional do país, em suas múltiplas dimensões – ambiental, socioeconômica e cultural –, e tratá-la como um ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Ela apresentou dois *objetivos* primordiais: (i) reverter a trajetória das desigualdades regionais, e (ii) explorar os potenciais endógenos da diversificada base regional brasileira. Assim, a política constituiu-se pelo objetivo da *equidade*, traduzido na redução das desigualdades de níveis de renda e oportunidades e condições de trabalho, e também pelo objetivo de *competitividade*, a partir da estruturação de uma base econômica regional capaz de ampliar sua inserção nos mercados nacional e mesmo internacional.

Outro aspecto importante a se destacar é que a atuação em múltiplas escalas buscou romper com a visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro a Nordeste e Norte. Assim, o mapa do Brasil deveria ser dissecado em múltiplas escalas, para fins de política regional, entendendo que cada problema exige uma escala específica de ação e que há, em todo país, área merecedoras de ações públicas. Registre-se que essa visão é solidária aos trabalhos de Araújo (1999) e Galvão e Vasconcelos (1999), que também integraram a equipe do MI que redigiu a proposta da PNDR em 2003.

Para a formatação da tipologia territorial da PNDR e a definição de áreas prioritárias de ação adotou-se a escala microrregional. A base de dados para a classificação das microrregiões compreendeu categorias e informações extraídas dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e as estimativas do PIB municipal realizadas pelo Ipea para os anos 1990 e 1998. As principais categorias para análise foram: (1) densidade demográfica, (2) crescimento populacional, (3) escolaridade, (4) grau de urbanização, (5) rendimento domiciliar, e (6) variação do PIB (MI, 2003).

Os resultados destacaram o forte contraste litoral *versus* interior, assim como uma clivagem norte/sul bem marcada, em que se ressaltam profundas diferenças entre os níveis de renda, urbanização e acesso a serviços básicos. Segue uma síntese da avaliação da realidade nacional, em nível microrregional: a) identificação de sub-regiões com elevados rendimentos médios, dinâmicas e competitivas e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do país; b) persistência de um padrão microrregional expressivo de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte-Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste

aproximando-se destas últimas macrorregiões; c) registro da extrema vulnerabilidade dos indicadores socioeconômicos do Nordeste Semiárido e da região amazônica.

Conforme o documento da política (MI, 2003), os dados corroboram a necessidade de se regular as ações de desenvolvimento regional desde a escala nacional, de se pensar estrategicamente as iniciativas no plano macrorregional e em algumas escalas especiais, além de se tratar de modo específico a grande diversidade sub-regional observada. É ressaltada a importância do Nordeste Semiárido e da região da Faixa de Fronteira como estratégicas para o desenvolvimento e a integração nacional. A primeira, por ser tradicionalmente uma sub-região com precárias condições de vida e baixa atividade econômica (tinha 40% da população do Nordeste e respondia por apenas 20% do PIB regional). A segunda, por ser uma área geopoliticamente fundamental, seja pela questão ambiental, seja pelo objetivo da integração sul-americana, alvo de especial atenção do governo brasileiro. Com o intuito de delimitar os espaços prioritários de ação da PNDR no território nacional, foi proposta a seleção de duas variáveis: *rendimento domiciliar médio* e *variação do PIB*. A primeira é uma variável *estática* que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território, enquanto a segunda uma variável *dinâmica*, que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico.

A superposição dos cartogramas definidos por estas duas variáveis na escala microrregional, considerada uma composição de sextis agrupados em três conjuntos – alto, médio e baixo –, resultou em quatro conjuntos territoriais distintos. Estes conjuntos territoriais constituiriam a base da tipologia sub-regional que definiria as *áreas prioritárias da PNDR*, conforme se vê no quadro seguinte.

Quadro 2: Tipologia Territorial da PNDR

Variação do PIB 1998/1990	Rendimento médio por habitante (2000) - % da média nacional		
	Alto de 93 a 204%	Médio de 33 a 93%	Baixo de 16 a 33%
Alta de 3,87% a 25,30%	Alta Renda (140 microrregiões) 53,7% população 12,6% do território	Dinâmica de baixa renda (120 microrregiões) 9,0% população 2000 30,3% do território	
Média de 3,87% a 0%		Média renda e baixo crescimento (210 microrregiões) 28,9% população 33,96% do território	Baixa renda e baixo crescimento (87 microrregiões) 8,4% população 23,26% do território

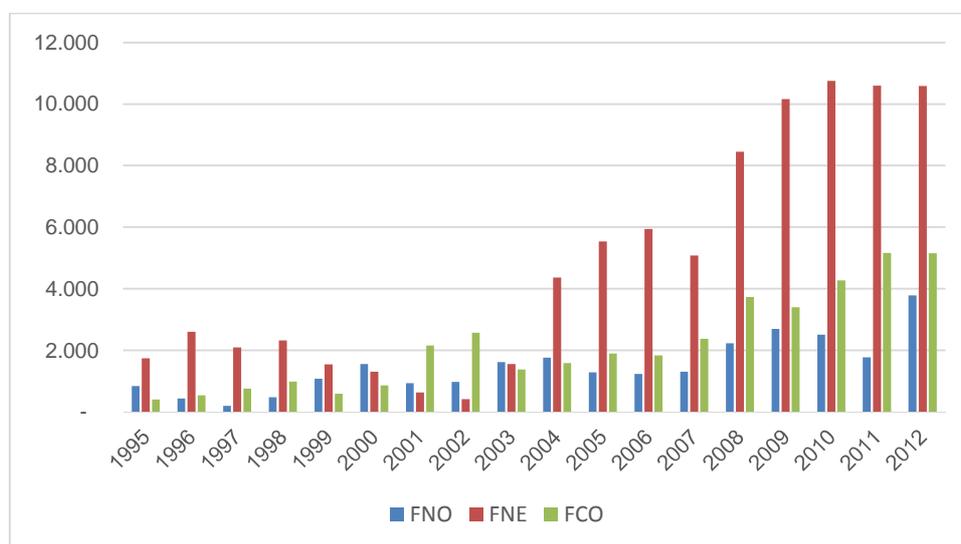
Fonte: MI (2003).

Os conjuntos de microrregiões (a) dinâmicas de baixa renda, (b) de renda média com baixo dinamismo (estagnadas) e (c) de baixa renda com médio ou baixo dinamismo representam o espaço preferencial de atuação da PNDR, no que respeita ao financiamento dos programas de desenvolvimento regional. As áreas de alta renda não seriam alvo de intervenção prioritária para a PNDR.

2 A PNDR e a operação dos Fundos Constitucionais

Em termos financeiros, os Fundos Constitucionais de Financiamento constituem o principal instrumento da política regional. O gráfico 1 mostra a firme progressão das contratações desses fundos, especialmente a partir de 2003. Conforme já destacado, esses fundos constituem crédito ao setor produtivo, com atendimento preferencial a MPE e à agricultura familiar, e devem ser reembolsados, embora sob uma taxa de juros subsidiada e sujeita a bônus de adimplência.

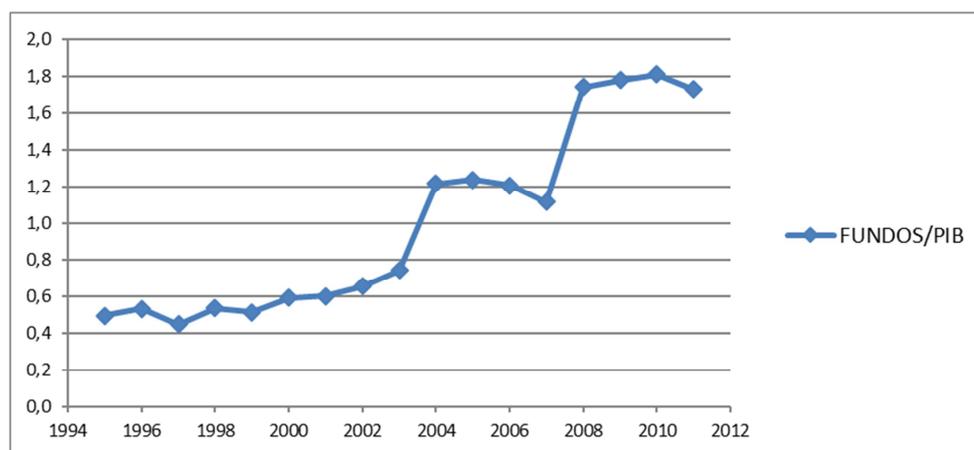
Gráfico 1 - Contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento: 1995-2012 (em R\$ milhões, valores constantes de 2010)



Fonte: MI. Elaboração dos autores.

O aumento no montante dos valores contratados ampliou a relação entre os Fundos e os PIBs regionais (gráfico 2). Embora essa relação seja muito diferente entre as unidades federativas e oscile bastante ano a ano (MACEDO; PIRES; SAMPAIO, 2015), o FNO passou de uma relação média de 0,8% do PIB regional, no período 1995-2002 para 1,3% no período pós-2003. Para o FNE^{iv} e FCO esses números foram, respectivamente, 0,5% e 1,8% e 0,5% e 1,1%. Esses valores, ainda que pequenos, indicam que os três Fundos ampliaram seu papel nos investimentos regionais e passaram a ter maior importância para atração ou viabilização de novos empreendimentos em suas áreas de abrangência ou no acesso de capital de giro e de custeio para os empreendimentos já constituídos.

Gráfico 2 – Fundos Constitucionais de Financiamento: participação em relação ao PIB das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (em %)



Fonte: MI; IBGE/CONTAS REGIONAIS. Elaboração própria.

Os fundos constitucionais começaram sua operação em 1989, ou seja, bem antes da publicação da PNDR, cuja regulamentação se deu por decreto em 2007^v. O MI buscou, a partir deste ano, ampliar a aderência da operação dos fundos à PNDR, mas com resultados limitados, como destacado adiante. Nesse sentido, logrou-se aprovar, junto aos conselhos deliberativos dos fundos, resolução que orienta a utilização da tipologia territorial da PNDR como referência para a definição dos limites de financiamento, favorecendo as áreas prioritárias, conforme mostra ao quadro 3.

Quadro 3 - Limites de Financiamento dos Fundos Constitucionais e Tipologia PNDR (em %)

PORTE	TIPOLOGIAS DA PNDR			
	Baixa Renda e Baixo Crescimento	Estagnada de Média Renda	Dinâmica de Baixa Renda	Alta Renda
Mini/Micro/Pequeno	100	100	100	100
Médio	95	90	90	85
Grande	90	80	80	70

Fonte: MI.

Sem embargo, a operação dos fundos constitucionais seguiu desassociada das orientações da PNDR no governo Lula. Ironicamente, nas macrorregiões Centro-Oeste e Norte (tabelas 1 e 3), registrou-se aumento relativo das aplicações dos fundos constitucionais nas microrregiões de “alta renda” mesmo após a publicação do Decreto nº 6.047/2007, que institucionaliza a PNDR (tabela 8). Na região Nordeste (tabela 2), embora tenha havido queda nas aplicações nas microrregiões de alta renda, houve tendência de concentração dos financiamentos dos municípios de maior porte (MACEDO; PIRES; SAMPAIO, 2015), além de queda na participação das atividades de menor porte, que são prioritárias tanto nas normativas do FNE quanto nas diretrizes da política regional.

Tabela 1 – FNO: Distribuição dos valores contratados segundo tipologias da PNDR (em %)

TIPOLOGIA PNDR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alta Renda	8,3	6,2	16,0	9,1	8,0	7,8	10,2	8,6	7,8	13,2	9,5	8,1	7,4	11,4	6,6	7,7	7,6	11,1
Baixa Renda	18,9	17,2	10,2	13,0	17,4	24,9	19,4	25,6	11,8	21,5	17,0	27,0	27,7	28,3	12,6	20,1	10,9	13,8
Dinâmica	23,0	34,0	23,7	32,6	24,0	22,7	24,5	26,0	30,4	26,4	29,2	29,6	29,3	26,9	25,5	26,1	40,1	21,8
Estagnada	49,8	42,6	50,2	45,3	50,6	44,6	45,9	39,8	50,0	38,9	44,3	35,3	35,6	33,5	55,3	46,2	41,3	53,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI. Elaboração própria.

Tabela 2– FNE: Distribuição dos valores contratados segundo tipologias da PNDR (em %)

TIPOLOGIA PNDR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alta Renda	7,6	8,4	12,6	7,8	13,8	23,5	44,0	13,5	32,5	28,4	14,8	23,1	25,3	24,6	25,1	22,8	22,2	21,3
Baixa Renda	19,5	22,5	22,2	24,3	21,1	14,6	13,6	21,2	12,3	16,3	15,5	17,2	17,7	13,9	13,4	11,4	13,8	13,8
Dinâmica	34,7	37,9	31,7	33,5	33,0	33,6	22,7	35,2	27,4	30,0	26,7	23,8	25,5	27,4	25,8	34,3	30,1	27,7
Estagnada	38,1	31,3	33,5	34,4	32,1	28,3	19,7	30,1	27,8	25,3	43,0	35,8	31,5	34,2	35,6	31,5	33,9	37,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI. Elaboração própria.

Tabela 3 – FCO: Distribuição dos valores contratados segundo tipologias da PNDR (em %)

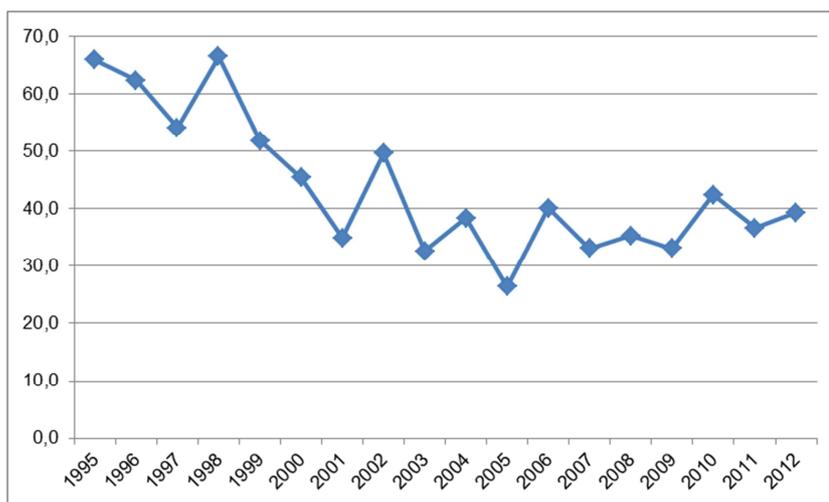
TIPOLOGIA PNDR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alta Renda	36,1	46,2	30,4	32,8	31,0	26,6	43,3	38,3	34,2	29,3	32,8	32,6	34,0	35,1	30,3	39,8	39,4	42,1
Dinâmica	23,6	14,5	30,5	28,7	29,6	31,0	21,4	27,1	22,5	27,7	29,6	21,7	25,8	26,2	29,9	22,0	25,3	19,6
Estagnada	40,2	39,3	39,1	38,5	39,4	42,4	35,3	34,5	43,3	43,0	37,7	45,7	40,1	38,8	39,8	38,2	35,3	38,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI. Elaboração própria.

Tratando dos setores apoiados pelos fundos constitucionais, destaca-se um forte incentivo à agricultura familiar por meio do Pronaf^{vi}, sobretudo no Norte e Centro-Oeste. Na região Nordeste, entretanto, observou-se perda de participação relativa do FNE na execução do Pronaf que caiu de 23,2% no período 2003/2006 para 11,4% no período 2007/2010. Isto demonstra a fragilidade do setor na região nordeste e a necessidade de novos incentivos para essa atividade de fundamental importância para as populações de baixa renda, particularmente na sua porção semiárida.

É eloquente a questão da Região do Semiárido (RSA) nesta discussão. De acordo com a Lei n°. 7.827/89, 50% dos recursos do FNE deveriam ser aplicados no Nordeste Semiárido. Porém, em função da insuficiência de demanda dessa região – o atraso dentro do atraso –, esta determinação tem sido reiteradamente descumprida pelo Banco do Nordeste (BNB), gestor financeiro do fundo (ver gráfico 3).

Gráfico 3 - FNE: Participação do Semiárido (RSA) no total dos valores contratados (em %)



Fonte: MI. Elaboração dos autores.

Pelo gráfico 3, observamos dois momentos distintos em relação às contratações na RSA. Estas, até 1999, mantiveram-se acima dos 50%, em consonância com a previsão legal. Cabe destacar que entre 1995 e 2002 a média total das aplicações dentro da região em destaque foi de 53,9%. A partir de 2000, essa participação cai para uma média de 35,8%, com participações bastante variadas, porém sem jamais atingir 50%. Não obstante essa queda relativa, é importante registrar que o volume de recursos direcionados para o RSA cresceu em termos absolutos, acompanhando a evolução do FNE. Basta mencionar que em 2003 o valor total das contratações na RSA foi de R\$ 506,4 milhões e passou para

R\$ 4,2 bilhões em 2012. O número de operações, por sua vez, passou de 13,7 mil, em 2003, para 348,5 mil em 2012, confirmando o crescimento no acesso aos recursos do FNE nesta sub-região.

A dificuldade de se cumprir a meta de 50% dos valores contratados na RSA, uma das áreas prioritárias da PNDR, deve-se ao fato de que o FNE e seus congêneres são uma fonte de financiamento que depende primordialmente da demanda dos tomadores, o que reforça a tendência do mercado em canalizar os investimentos para áreas com melhores externalidades que, no caso em questão, são aquelas localizadas na região fora do semiárido. (RFSA)

A situação, no entanto, é mais grave do que o fato de não cumprimento da meta contratações de empréstimos na RSA. A tabela 4 apresenta a distribuição dos recursos contratados na RSA e na RFSA, segundo a tipologia da PNDR. Paradoxalmente, após a institucionalização da política, na RSA, as contratações para as microrregiões de alta renda – não priorizadas pela política – cresceram em sua participação relativa, o que indica a dificuldade de estimular as atividades prioritárias de qualquer política regional. Para tornar a situação mais preocupante, há queda na participação das microrregiões estagnadas, o que conforma uma dupla situação a merecer reflexão dos *policy makers*: 1) a dificuldade de fazer os 50% de recursos para a RSA se contrapor 2) à orientação do mercado, que parece ser ainda mais forte na RSA, na medida que no período de crescimento das contratações e operações (2003-2012), o financiamento se direcionou principalmente para as regiões de alta renda, que são aquelas mais adensadas economicamente.

Tabela 4 – FNE: Distribuição dos valores contratadas, segundo tipologia da PNDR na RSA e RFSA (em %)

PNDR	RSA			RFSA		
	1995/2002	2003/2012	2007/2012	1995/2002	2003/2012	2007/2012
Alta renda	0,7	2,3	22,4	29,7	35,2	34,6
Dinâmica	45,2	41,1	42,9	18,3	20,9	30,6
Estagnada	35,3	42,9	28,3	28,3	29,4	26,2
Baixa renda	18,8	13,7	6,5	23,7	14,5	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI. Elaboração dos autores.

Em síntese, a formalização da PNDR, que supostamente aproximaria a política regional da gestão dos fundos constitucionais, teve pouco ou nenhum impacto sobre suas aplicações no período analisado. A distribuição das aplicações por estados nos períodos

2003-2006 e 2007-2010 mostra uma aproximação entre o PIB estadual e o volume relativo de aplicações, com exceções pontuais que não desautorizam essa tendência geral. Assim, este mecanismo financeiro apenas reproduz o quadro socioeconômico vigente no interior das macrorregiões, conclusão já antecipada por outros estudos (MENEZES, 2009; MACEDO E MATOS, 2010).

Tabela 5: Distribuição dos Fundos Constitucionais por Estados (2003-2010)

Fundos	Estados	% das Aplicações (2003-2006)	% das Aplicações (2007-2010)	% PIB Macrorregional em 2010
FCO*	Goiás	52,35	49,41	48,62
	Mato Grosso	26,16	29,17	29,70
	Mato Grosso do Sul	21,50	21,42	21,68
	Total Centro-Oeste	100,00	100,00	100,00
FNE**	Alagoas	4,69	5,20	4,84
	Bahia	31,58	25,46	30,41
	Ceará	14,90	17,91	15,34
	Maranhão	13,49	12,65	8,92
	Paraíba	6,00	5,96	6,29
	Pernambuco	11,23	14,75	18,76
	Piauí	6,93	6,08	4,35
	Rio Grande do Norte	6,12	6,99	6,37
	Sergipe	5,06	4,99	4,72
	Total Nordeste	100,00	100,00	100,00
FNO	Acre	4,87	5,71	4,21
	Amazonas	12,03	17,09	29,67
	Amapá	0,59	3,34	4,10
	Pará	41,53	32,74	38,63
	Rondônia	15,76	18,57	11,69
	Roraima	2,83	1,03	3,15
	Tocantins	22,39	21,51	8,56
	Total Norte	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Integração Nacional

* O DF foi expurgado do cálculo do FCO para evitar a distorção estatística de Brasília, sede do governo federal.

* MG e ES foram expurgados do cálculo do FNE, pois o fundo ampara apenas uma fração dos seus territórios.

3 Considerações sobre a operação dos Fundos Constitucionais

A partir dos dados apresentados, cabe também questionar o papel dos bancos de desenvolvimento regional – Basa, BNB e BB – no fomento ao desenvolvimento de suas regiões. Com base na distribuição setorial dos recursos dos fundos constitucionais (tabela 6), observa-se forte tendência de financiamento à agricultura, familiar ou empresarial. O financiamento à indústria e à infraestrutura é limitado e não alcança 10% das disponibilidades financeira no âmbito do FCO, e menos de 5% no do FNO, no período analisado.

Tabela 6: Distribuição dos Fundos Constitucionais por Setores (2003-2010)

Fundos Constitucionais	Setor	% das Aplicações (2003-2006)	% das Aplicações (2007-2010)
FCO	Agricultura Familiar (PRONAF)	42,53	42,03
	Agronegócio	45,97	29,89
	Comércio e Serviços	8,89	20,18
	Industrial	2,56	7,84
	Infraestrutura	0,04	0,06
	Total Centro-Oeste	100,00	100,00
FNE	Agricultura Familiar (PRONAF)	23,19	11,46
	Agronegócio	27,04	27,72
	Comércio e Serviços	15,48	22,91
	Industrial	21,26	20,12
	Infraestrutura	13,03	17,80
	Total Nordeste	100,00	100,00
FNO	Agricultura Familiar (PRONAF)	36,50	42,95
	Agronegócio	55,21	34,86
	Comércio e Serviços	4,07	18,55
	Industrial	4,20	2,67
	Infraestrutura	0,03	0,97
	Total Norte	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Integração Nacional

O fomento à atividade industrial é tarefa essencial dos bancos de desenvolvimento, seja pelo incentivo ao beneficiamento da produção local, seja pela geração de mais e melhores empregos, seja para diversificar a economia regional e gerar encadeamentos internos (*backward e forward linkages*), seja para amenizar o peso relativo da exploração agropecuária sobre os sensíveis ecossistemas regionais – Amazônia, Semiárido e Cerrado.

Para lembrar Hirschman (1961), a falta de interdependência e de encadeamento nos sistemas de produção é comum em países subdesenvolvidos. A agricultura em geral, e a agricultura de subsistência em especial, são caracterizadas pela escassez de efeitos em cadeia. Por outro lado, a superioridade da manufatura a esse respeito é esmagadora, o que milita contra qualquer alternativa de especialização agrícola para os países subdesenvolvidos.

Assim, é uma agenda importante de pesquisa discutir o papel dos bancos de desenvolvimento, cuja criação associou-se à estruturação de suas economias regionais. Caso prevaleça esse papel de fomento à economia primária, incumbência já exercida por outros bancos, a partir do crédito agrícola, os bancos de desenvolvimento regional apenas incorrem em sobreposição institucional, negligenciando suas missões institucionais precípuas. Com efeito, a agenda do desenvolvimento regional subjaz esquecida no presente cenário.

Como se vê, não é desprezível a disponibilidade de recursos para as políticas regionais no Brasil. Porém, como já foi assinalado, esses instrumentos – fundos

constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais – foram criados antes da edição da PNDR e sua aderência à política foi praticamente nula. Em outras palavras, são instrumentos de política regional *desassociados* de uma política de desenvolvimento regional, e muito mais ainda de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas. Ademais, foram concebidas considerando a divisão macrorregional do país enquanto a PNDR, foi concebida para atuar em múltiplas escalas, com certa ênfase microrregional.

O Ministério da Integração Nacional publica anualmente portarias com diretrizes e orientações gerais para definição de prioridades e aprovação de projetos de investimentos com recursos dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento. Essas portarias devem orientar a programação de investimentos destes fundos para o exercício seguinte, apontando setores estratégicos, áreas preferenciais, vedações etc. Desde a edição do Decreto nº. 6047/2007, que formaliza a PNDR como política de governo, essas portarias do MI fazem menção à PNDR como critério de seletividade espacial na programação das ações dos fundos constitucionais e de desenvolvimento.

Essas portarias têm determinado que as programações destes fundos concedam “tratamento *diferenciado e favorecido* aos espaços reconhecidos como prioritários pela PNDR: mesorregiões diferenciadas da PNDR; Regiões Integradas de Desenvolvimento - Ride; faixa de fronteira; microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como de baixa renda, dinâmicas ou estagnadas”. Sem embargo, nenhuma meta quantitativa é apresentada e tampouco se qualifica o que seria esse tratamento *diferenciado e favorecido*. Assim, a influência normatizadora da PNDR sobre os fundos constitucionais e de desenvolvimento no período analisado foi no mínimo questionável.

Lembramos relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União a respeito da PNDR (TCU, 2009). O TCU elegeu o Desenvolvimento Regional como um *Tema de Maior Significância* (TMS) no período 2009-2010 e realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a PNDR, os instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, que englobaram cerca de R\$ 20 bilhões em cada exercício, considerando-se, além dos recursos orçamentários diretamente associados à política, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional.

Entre as conclusões do TCU, destacam-se: (i) falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; (ii) ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões

prioritárias da PNDR; (iii) falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR.

Para sanar tais problemas, o TCU emitiu o acórdão 2.919/2009, com uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, no sentido de se construir maior aderência dos instrumentos de política regional à PNDR, porém pouco se avançou nesse sentido até agora.

Alguns estudos (MACEDO e MATOS, 2010; MENEZES, 2009; MACEDO, PIRES, SAMPAIO, 2015) concluem que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais resulta na ampliação das desigualdades intrarregionais no interior das macrorregiões. Com efeito, a demanda *qualificada* por crédito e por incentivos fiscais tende a ser mais acentuada nas sub-regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos – sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores. É a lógica da causação circular cumulativa (MYRDAL, 1968) em operação nos espaços periféricos do país sob o patrocínio dos instrumentos de política regional que supostamente deveriam atuar na contramão desse processo.

Lembramos ainda que os fundos discutidos representam crédito ao setor produtivo, devendo ser reembolsados, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada e sujeitos a bônus de adimplência; esse crédito está essencialmente voltado ao empreendedor privado. Entendemos, entretanto, que uma política nacional de desenvolvimento regional envolve um conjunto de questões que transcendem a perspectiva do *entrepreneur*.

Do ponto de vista *microeconômico*, seriam necessárias ações estruturantes e complementares, essenciais ao desenvolvimento regional, *exempli gratia*, provisão de infraestrutura, sobretudo de pequeno e médio portes^{vii}, conservação ambiental, formação profissional e apoio à ciência, tecnologia e inovação. Em regiões de baixa renda, tais iniciativas podem apresentar taxas internas de retorno inicialmente negativas e por isso deveriam ser financiadas por aportes não reembolsáveis. Esta foi a grande motivação para a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, pensado como o principal instrumento de intervenção da PNDR, mas que nunca fora efetivado.

Do ponto de vista *macroeconômico*, seria necessária a soberania na condução da política econômica, permitindo a manutenção de baixas taxas de juros, de uma taxa de câmbio favorável à produção nacional e de uma política fiscal comprometida com o crescimento. Sobretudo, seria necessário um projeto nacional que orientasse a estratégia e as ações da PNDR. Sem essa orientação, os instrumentos financeiros da política regional

seguiram “a reboque” das demandas setoriais, sobretudo dos setores intensivos em recursos naturais e de baixo conteúdo tecnológico, vinculados à exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

Macedo (2010) lembra que a agropecuária e a indústria extrativa vêm sendo importantes vetores para a configuração urbano-regional do país, reforçando especializações regionais e levando a adaptações do território para articular as produções locais descentralizadas ao mercado externo. Essas regiões ao se articularem mais fortemente com o exterior, em um contexto de baixo crescimento interno, tornaram o espaço nacional mais heterogêneo, marcado pela presença de poucas áreas dinâmicas ligadas ao mercado internacional, que convivem com outras de menor dinamismo ou mesmo estagnadas.

Em tempo, é de suma importância salientar que as grandes “regiões-problema” do país, seja a Amazônica Legal, seja o Nordeste Semiárido, exigem *necessariamente* ações inovadoras e criativas para o seu desenvolvimento. Trata-se de territórios ambientalmente sensíveis que não podem ser tratados com base na exploração intensiva de *commodities* de base agropecuária ou mineral. Essa percepção já havia sido apontada pelo relatório do GTDN, coordenado por Celso Furtado, em 1959.

Nessas regiões, importa desenvolver iniciativas inovadoras, de baixo impacto ambiental, o que demanda substanciais investimentos em ciência e tecnologia e pesquisa e desenvolvimento. Esta estratégia permite a agregação de valor das produções regionais e o adensamento de suas cadeias produtivas, gerando mais e melhores ocupações, baseadas em setores diferenciados, com maior capacidade de absorção de progresso técnico.

A introdução do progresso técnico na agricultura familiar e nos regimes extrativistas tradicionais permitiria explorar o magnífico potencial de nossa biodiversidade, seja no desenvolvimento de sistemas de produção de alimentos e energia solar na RSA seja no desenvolvimento de medicamentos fitoterápicos e exploração do potencial produtivo da região amazônica. Vale dizer que a produção de alimentos e medicamentos fitoterápicos conta com mercados institucionais relevantes, graças às compras governamentais do Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sob uma perspectiva hirschmaniana tem-se aqui a possibilidade de desenvolver *forward* e *backwards linkages* nas economias regionais periféricas a partir de redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento para os múltiplos sistemas de produção possíveis. Esse adensamento da produção enseja o desenvolvimento de economias de aglomeração e o florescimento de novas centralidades

urbanas, provedoras de serviços especializados, na lógica policêntrica defendida por Diniz (MPOG, 2008).

Não é desprezível o impulso à industrialização derivado da introdução do progresso técnico nas periferias nacionais, mediante o incentivo ao beneficiamento das produções primárias regionais^{viii}. Lembrando Furtado (1992), a industrialização, ao articular em um mesmo sistema econômico regiões que antes se vinculavam ao exterior, contribuiu de forma decisiva para consolidar a formação nacional do Brasil. Conforme Coêlho (2014), à diferença da ação pulverizada das iniciativas localistas ou dos enclaves exportadores, cujos impactos sobre a vida das populações locais têm sido desprezíveis – ou mesmo nocivos –, a estratégia sugerida comporta possibilidades promissoras para o desenvolvimento regional brasileiro. Um novo *motor de crescimento econômico* baseado na integração desses complexos regionais está ao alcance da civilização brasileira.

No entanto, dado o isolamento relativo de certas regiões, sobretudo na Amazônia Legal, é necessário investir em sistemas criativos de fornecimento de serviços de energia, telecomunicações, transportes, saúde e educação em áreas de baixa densidade populacional e difícil acesso. Permanece o imperativo do projeto nacional que planeje e organize as diversas ações necessárias no domínio do desenvolvimento regional, seja no campo da educação básica, da saúde pública, do provimento de tecnologias, infraestrutura e crédito.

4 Conclusões

Quando se olha para o financiamento da PNDR – e este é um ponto nevrálgico para sua eficácia - ficam evidentes suas dificuldades. Toda arquitetura financeira da política de desenvolvimento regional no Brasil fora concebida antes dela. Os principais instrumentos foram estruturados para atuarem macrorregionalmente nas tradicionais “regiões-problema”.

Por essa razão, a constituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR foi, desde a concepção inicial da PNDR, considerada estratégica para sua execução em múltiplas escalas e com participação dos entes federativos. Entretanto, conforme consta em documentos do Ministério da Integração Nacional, a proposta de criação do FNDR se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria Proposta de Emenda Constitucional que tratava da reforma tributária.

Portanto, as dificuldades da reforma tributária – uma velha demanda da sociedade e que poderia reordenar as fontes e usos dos fundos públicos – tornaram-se óbice para se

avançar nesta pauta. Qualquer reforma tributária, que exigiria mudanças constitucionais, pressupõe alterar a correlação de forças da Federação e estabelecer outra pactuação com definição de perdedores e vencedores, nacional e regionalmente. Isto esbarraria, evidentemente, na reação dos grupos de interesses hegemônicos que atuam por dentro dos fundos públicos - incluído neles o FNO, o FNE e o FCO - e que exercem forte poder político local, regional e nacional. Sem esta reforma, no entanto, será muito difícil redefinir o financiamento da política regional brasileira, tanto nacionalmente, como por exemplo, a criação do FNDR, quanto em nível subnacional com a persistência da guerra fiscal.

No entanto, não basta equacionar o financiamento, mas adequar, concomitantemente três questões: 1) a condução da política macroeconômica de forma a não obstaculizar os objetivos das diversas políticas setoriais, visto que a primeira tende a colocar óbice às segundas, no caso específico à própria PNDR; 2) nas regiões prioritárias importa desenvolver iniciativas inovadoras, de baixo impacto ambiental, o que demanda substanciais investimentos em ciência e tecnologia e pesquisa e desenvolvimento, para os quais poderiam ser utilizados os recursos disponíveis para a política regional. Esta estratégia permite a agregação de valor das produções regionais e o adensamento de suas cadeias produtivas, gerando mais e melhores ocupações, baseadas em setores diferenciados, com maior capacidade de absorção de progresso técnico; 3) romper a lógica de mercado presente nos fundos constitucionais e direcionar proativamente recursos que adensem infraestruturalmente municípios que possam cumprir papel de centro sub-regional capaz de suportar a desconcentração produtiva.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. de. **Por uma Política Nacional De Desenvolvimento Regional**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun 1999.

COÊLHO, V. L. C. **a Esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

CINTRA, M. A. M. Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, Nordeste e do Centro-Oeste. **Projeto de Pesquisa O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento** (Subprojeto IX: Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos). Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2007, 94 p.

COSTA, L. S. G. M. **Fundos Federais** – um diagnóstico. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional (4º Prêmio SOF de Monografia), 2011, 75 p.

GALVÃO, A. C. F. e VASCONCELOS, R. R. **Política Regional à escala Sub-Regional: uma tipologia Territorial como Base para um fundo de apoio ao Desenvolvimento Regional**. Brasília, IPEA, Texto Para Discussão Nº 665, 1999.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, p. 19-47, 2014.

MACEDO, F. C. **Inserção Externa e Territórios: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)**. Tese (Livre-Docência). 2010. Tese (Livre Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACEDO, F. C.; PIRES, M. J. S.; SAMPAIO, D. P. **Diagnóstico da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, IPEA. Relatório de Pesquisa, 2015.

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. In: HANSEN, D. L.; SANTANA, J. R. TEIXEIRA, O. A. (Org.). **Estratégia de desenvolvimento regional** – conceitos e experiências. Aracaju: Editora da UFS, 2010, v.1, p. 123-154.

MENEZES, A. R. A. de. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988**. Dissertação de Mestrado. RECIFE, UFPE, 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume IV – Estudos Prospectivos – Escolhas Estratégicas.** Brasília, MPOG, 2008.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro, Ed. Saga, 1968.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO.** TC n.º 010.604/2009-0 Fiscalis n.º 420/2009, 26 p. Brasília, 2009.

ⁱ Não se concorda aqui com o termo pejorativo “região-problema”, razão pela qual ele se encontra ao longo do entre aspas. Se o mesmo é utilizado é porque ficou consagrado na literatura e deixa claro do se está tratando. Se a questão regional diz respeito à relação dialética parte-todo, o problema está tanto nas partes quanto no todo, ou seja, trata-se do problema do subdesenvolvimento brasileiro cuja expressão fenomênica, do ponto de vista espacial, são os desequilíbrios urbano-regionais.

ⁱⁱ 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 na região Centro-Oeste do Brasil e o FNO nos sete estados da região Norte.

ⁱⁱⁱ Conforme consta em documento oficial, “embora a PNDR se proponha a adotar uma abordagem em múltiplas escalas, dada a complexidade regional brasileira, a ênfase em uma Política Nacional foi estrategicamente reafirmada, pois essa é a escala compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intra-regionais do País. Em um País continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação” (MI, 2003, p. 18 e 19).

^{iv} Estão excluídas as operações contratadas nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como seus respectivos PIBs.

^v A Lei Complementar n. 125/2007, que cria a Sudene, modifica a Lei de Criação dos Fundos Constitucionais (Lei 7.827/89) e insere dispositivo que instrui o Ministério da Integração Nacional a “estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*”.

^{vi} O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) foi instituído pelo Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. A partir da edição da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste passaram a compor o *funding* do Pronaf, com juros, encargos e condições diferenciadas.

^{vii} Mesmo após o PAC, persistem déficits na escala de infraestrutura mais propensa a gerar aumento na densidade dos fluxos intrarregionais, essenciais para compensar a especialização a partir da demanda global e, assim, aumentar o potencial de integração intrarregional. Exemplos de infraestrutura integradora seriam estradas vicinais, artérias de conexão microrregional, artérias de conexão mesorregional, portos de baixo calado, aeroportos regionais, usinas elétricas de pequeno e médio porte (hidro e biomassa), redes de transmissão de pequeno e médio porte.

^{viii} Um exemplo interessante é extraído da indústria internacional do café. Apesar de não ser uma produtora primária da rubiácea, a Alemanha é líder mundial em exportação de café industrializado, beneficiando a produção brasileira que é exportada para aquele país (Revista Cafeicultura, 2010). Assim a rentabilidade do negócio alemão do café (industrial) é cerca de 70% superior à produção brasileira (primária), sem mencionar as estruturas terciárias de serviços, comercialização e logística mobilizadas pela indústria germânica do café.