



## O Semiárido nordestino e o FNE

Fernando Cezar de Macedo  
Jennifer Ribeiro da Silva

### RESUMO

Este artigo apresenta os resultados do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE no semiárido nordestino, a partir de 1995. Metodologicamente, parte de uma caracterização da região, com base em de revisão de literatura, discute as políticas de desenvolvimento regional praticadas nela desde o início do século XX e termina com a análise da aplicação dos recursos do FNE. Conclui que este fundo, apesar de seus limites e da insuficiência de seus recursos para enfrentar o histórico problema do (sub)desenvolvimento econômico do semiárido nordestino, apresenta importante capilaridade, atingindo todos os municípios da área de abrangência e constituindo importante aporte financeiro, especialmente para municípios de menor porte populacional.

### Apresentação

Este trabalho apresenta os resultados do Fundo Constitucional de Financiamento – FNE no semiárido nordestino, a partir de 1995. Com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, analisa a aplicação de recursos considerando os seguintes aspectos: **setorial**, por atividade econômica que se divide em Agrícola, Pecuária, Agroindústria, Indústria, Comércio, Serviços e Infraestrutura; **porte do tomador**, de acordo com tamanho dos demandantes dos recursos; **finalidade**, ou seja, o uso a que se destina o recurso contratado; **espacial**, considerando a centralidade do município segundo a classificação do documento Regiões de Influência das Cidades – REGIC, do IBGE (2008). Os valores estão a preços constantes de janeiro de 2019 e a delimitação da área de estudo é aquela que prevaleceu até 2017, com 1.133 municípios, sendo os 1.048 localizados no Nordeste o objeto deste artigo.

O objetivo é verificar se o FNE cumpre com seu objetivo de reduzir as disparidades regionais. A periodização adotada foi: 1995-2002 e 2003-2017. No primeiro período, a operacionalização dos Fundos foi menor, em contexto econômico



de menor crescimento; no segundo, marcado pela retomada do crescimento econômico no país num primeiro momento, seguidos de recessão nos últimos anos da série, observa-se aumento tanto das operações quanto do volume de recursos contratados. Nos anos finais da série, observa-se os efeitos da recessão sobre as aplicações do FNE. Comparou-se, ainda, os impactos dos Fundos com outros instrumentos e fontes de recursos, como o Bolsa Família e o os financiamentos do BNDES.

Para melhor compreender a relevância da região de estudo, faz-se breve caracterização dela, a partir de seu processo histórico de formação socioeconômica e espacial, para em seguida proceder a análise dos dados do FNE. Por fim, as considerações finais na quais se apontam os limites e as possibilidades dessa fonte de recurso na política de desenvolvimento do semiárido nordestino.

### **Caracterização do semiárido nordestino**

O semiárido brasileiro é uma área que abrange municípios dos nove estados nordestinos e mais noventa e um do norte de Minas Gerais. Sua extensão territorial é de 1.128.697 km<sup>2</sup> e apresenta, segundo informações do censo demográfico de 2010, população residente de 22,6 milhões de habitantes, o que corresponde a 40,3% da população total na área de atuação do Banco do Nordeste. Sua nova delimitação foi definida em 2017, a partir dos resultados do grupo de trabalho coordenado pelo antigo Ministério da Integração Nacional e que fora constituído pela Portaria Interministerial nº 196, de 27 de março de 2014. Como resultado dos trabalhos apresentados, cento e vinte e nove municípios foram incorporados ao semiárido, totalizando 1.262 municípios (SUDENE, 2017). Hoje esse espaço geográfico representa cerca de 13,3% da área total do país.

O Grupo de Trabalho decidiu manter os critérios estabelecidos na delimitação anterior, de 2005, para definição dos municípios integrantes desta nova delimitação geográfica, que se baseiam em indicadores pluviométricos, índices de aridez e risco



de secas<sup>1</sup>. O objetivo principal da demarcação de 2005, seguida pela de 2017, foi o de fortalecer ações de políticas públicas em um espaço de maior vulnerabilidade e com isso garantir o cumprimento com mais eficácia do preceito constitucional que assegura “*ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer*”<sup>2</sup>, referente às verbas do FNE.

Não são apenas as condições naturais, de ordem climática, hidrológica e fitogeográficas, que determinam as características estruturais desta região<sup>3</sup>. Dois aspectos são decisivos para compreendê-la e pensar políticas para sua transformação socioeconômica. O primeiro é que ela concentra parcela importante da pobreza brasileira, resultado de sua baixa capacidade histórica de dinamização de sua economia. Segundo nos informa o Censo Demográfico do IBGE/2010, a renda per capita domiciliar na região equivalia a 58,4% da verificada no agregado dos demais municípios nordestinos e a apenas 42,1% do total da média do país. Em 2016, seu PIB per capita equivalia a 59,5% do observado para a média dos demais municípios nordestinos fora do semiárido e a 38% da média nacional. Mais de 75% de seu PIB, em 2016, concentravam-se em duas atividades: Comércio e Serviços (42,8%) e Administração Pública (33,7%).

O peso dessa última já suscitou bastante debate sobre a dependência dessa região às atividades do setor público e a conclusão imprecisa de tratar-se de uma economia sem produção, dependente do gasto governamental e das transferências públicas. A indústria respondeu por 15,2% do PIB àquele ano. E não obstante o peso das atividades agropecuárias no PIB (8,4%) ser o mais baixo, esse setor correspondia a 34,5% do emprego total no semiárido nordestino, em 2010. Uma força de trabalho

---

<sup>1</sup> Para a nova delimitação do semiárido brasileiro, o GTI tomou por base três critérios técnicos: I. Precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800mm; II. Índice de Aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50; e III. Percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano (SUDENE, 2017).

<sup>2</sup> Constituição Federal do Brasil, Art. 157, alínea c.

<sup>3</sup> Segundo Sáber, “os atributos que dão similitude às regiões semiáridas são sem pré de origem climática, hídrica e fitogeográfica: baixos níveis de umidade, escassez de chuvas anuais, irregularidade no ritmo das precipitações ao longo dos anos; prolongados períodos de carência hídrica; solos problemáticos tanto do ponto de vista físico quanto do geoquímico (solos parcialmente salinos, solos carbonáticos) e ausência de rios perenes, sobretudo no que se refere às drenagens autóctones” (SÁBER, 1999, p. 7).



considerável espremida entre terras concentradas pelo latifúndio e àquelas pulverizadas em milhares de minifúndios com grandes dificuldades de produção. Alta proporção no emprego e baixa participação no produto indicam produtividade reduzida do setor agropecuário, o que ajuda a explicar porque a região concentra boa parte da pobreza rural brasileira.

Isso fica evidente quando se considera que, apesar de representar menos de 13,0% do total da população brasileira, a Região do Semiárido - RSA nordestino abrigava 26,2% dos beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF, em 2018. Sua taxa de analfabetismo é cerca de 3 vezes maior do que a média nacional (Vieira et. al. 2016). Não por acaso, agregando todos indicadores, 62,3% dos seus municípios apresentavam, em 2010, Índice de Desenvolvimento Humano Baixo ou Muito Baixa.

Portanto, se do ponto de vista ecológico a RSA nordestino apresenta relativa heterogeneidade, sendo-lhe possível identificar diversas sub-regiões naturais como nos faz crer a leitura de Duque (2004), os indicadores socioeconômico lhe conferem certa uniformidade, justificando políticas públicas explicitamente direcionadas para ela.

O segundo aspecto a se destacar é que a RSA é uma das mais povoadas entre todas as áreas secas dos trópicos. Esta é uma questão fundamental para entendermos a peculiaridade deste subespaço e as perspectivas de políticas de desenvolvimento regional. Afinal, se é verdade que ainda é grande sua população rural, cerca de 38,0% em 2010, e esta é concentradora de grande parte das pobreza brasileira e nordestina, também é fato que seu crescimento urbano coloca novas questões que se juntam àquelas historicamente marcantes na região e que devem ser consideradas no arcabouço de suas políticas.

Por isso, devemos buscar no processo histórico de constituição do complexo nordestino as explicações para formação socioespacial do semiárido e as heranças deixadas por ela.

### **Aspectos históricos**

A determinação da Coroa portuguesa em estabelecer no período colonial os criatórios de gado distantes das áreas produtoras de cana-de-açúcar foi decisiva para



organização socioespacial que conferiria uma divisão do trabalho entre **litoral**, com predomínio de atividades exportadoras de alto rendimento sustentadas no binômio latifúndio-escravo, e **sertões**, com presença marcante de atividades subsidiárias de baixa produtividade – gado e produção de alimentos - baseados em trabalho livre, que se tornaram grandes reservatórios populacionais, ainda que dispersos num vasto território que iria da Bahia, às margens do Rio São Francisco, ao Piauí.

A pecuária, muito mal distribuída territorialmente, promoveu uma ocupação escassa e muito rala, como lembra Prado Junior (1942), com “aglomerações urbana insignificantes e largamente distanciadas uma das outras” (PRADO JUNIOR, 1942, p. 67) que puderam ser abastecidas pelas atividades alimentares de subsistência que acompanhou a criação das fazendas de gado. Aquela estrutura socialmente precária pode sustentar tanto os homens livres na ordem escravocrata que tocavam a criação de gado e suas atividades correlacionadas quanto a população das vilas que surgiram no rasto do criatório, dando origem ao que Capistrano de Abreu (1907) denominaria de “civilização do couro”. Sustentaria, também, as cidades litorâneas ligadas à produção e, principalmente, comercialização do açúcar.

Formou-se, assim, no Nordeste semiárido uma sociedade pecuarista, dominada por grandes latifúndios cujos detentores quase sempre viviam em Olinda ou Salvador, delegando a administração da propriedade a empregados, e nas quais havia sítios que eram aforados a pequenos criadores que implantavam currais. Era uma economia inteiramente voltada para um mercado distante, situada no litoral, para onde a mercadoria se autotransportava, em boiadas conduzidas por vaqueiros e tangerinos, por centenas de léguas, dando origem aos tipos sertanejos do Nordeste brasileiro tão bem caracterizados pela literatura romanesca e de cordel da região.

Por essa razão, o semiárido constitui-se historicamente na divisão inter-regional do trabalho no Brasil como área fornecedora de homens que poderiam ser potencialmente aproveitados como força de trabalho aplicada em regiões que apresentassem fatores de atração populacional ligados à dinâmica de suas economias, através de processos migratórios, que foram intensos na segunda metade do século XX, impulsionados pela industrialização. Esta característica de área emigratória vem dos tempos coloniais e continuam hoje, embora com especificidades



e condições distintas dadas as transformações recentes ocorridas no Nordeste brasileiro.

As especificidades da RSA não se limitam, portanto, as condições naturais, mas as heranças de suas estruturas produtivas e ao desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo brasileiro que promoveu processo de concentração espacial da região Sudeste a absorver parte daquele contingente demográfico, decorrente de seu dinamismo econômico e desenvolvimento mais acelerado de suas forças produtivas no século XX, não obstante mudanças nos últimos vinte anos que vêm alterando os processos migratórios e a dinâmica e formação socioespacial do Nordeste e de sua subárea semiárida<sup>4</sup>.

O resultado dessa ocupação secular em condições socioambientais frágeis e com estrutura fundiária perversa – herança do latifúndio exportador e da pecuária extensiva que ocupou a hinterlândia regional - foi a formação de uma complexa sociedade caracterizada por indicadores que a colocam como a mais vulnerável das regiões brasileiras, razão pela qual sempre esteve no centro das preocupações das políticas de desenvolvimento regional no país.

### **Semiárido nordestino, planejamento regional e fundos públicos**

Pelas razões expostas, o preceito constitucional que direciona a RSA 50% dos recursos do FNE não se dá por acaso e decorrem tanto de suas especificidades merecedoras de atenção pública como da ação de grupos de interesses que secularmente dominaram a região e que respondem, parcialmente, por seu atraso. Mas estão sempre a reivindicar recursos públicos.

---

<sup>4</sup> “Esgotado o ciclo de desenvolvimento mais recente no Brasil, de final do século XX, o fenômeno migratório deixou de marcar profundamente a região como antes. Por um lado, o capitalismo perdeu sua capacidade de absorver grande parte do contingente de força de trabalho desempregada e subempregada, especialmente a do campo, seja porque vem sofrendo uma mudança de paradigma, segundo a qual a economia deixa de ser essencialmente industrial, seja porque o processo tecnológico dispensa força de trabalho para manter uma dada produção. Por outro, foram se estabelecendo processos produtivos mais adaptados à disponibilidade de recursos naturais renováveis, matéria que remete ao que vem sendo denominado de convivência do homem com o semiárido” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005, p.16).



Embora seja possível questionar a razão de ser-lhe conferido a metade e não outra participação qualquer daquele montante, como criticou **Monteiro (2013)** e, principalmente, da pertinência de sua lógica formal dadas as características da área, aquele montante do FNE para este subespaço não é mera retórica, mas consequência de uma estrutura socioeconômica que exige ações específicas do setor público. Também não é inédito visto que as Constituições Federais de 1934 e 1946 reservavam de 3% a 4% da receita tributária da União para financiamento de um plano sistemático e permanente de defesa e assistência contra as secas.

Até a década de 1950, vigorou a abordagem de que os grandes problemas que o semiárido vivenciava possuíam caráter eminentemente físico, isto é, estavam associadas as grandes secas que assolavam a região, daí aquelas duas constituições destinarem os recursos para a velha “solução hidráulica” dando origem à “indústria da seca”. E foram as secas justamente o motivo fundamental para as intervenções do Governo Federal no semiárido desde o final do século XIX. As soluções apresentadas pelo Estado com vistas a combater os efeitos das estiagens passavam pela construção de açudes e barragens e ao direcionamento de verbas voltadas para os socorros emergenciais, inclusive às tradicionais frentes de trabalho. Não raro, essas ações fortaleceram o poder político e econômico dos latifundiários ligados à pecuária e ao algodão que utilizavam as verbas públicas para manter sobre seu controle a força de trabalho e evitar qualquer transformação daquele espaço sub-regional.

Neste âmbito, um órgão tem especial importância, a Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS), criado em 1909, que se transformaria na Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1919 e finalmente no Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS) em 1945. De acordo com COHN (1976), foram órgãos voltados para o planejamento, tendo como função principal racionalizar os investimentos públicos da área e realizar estudos científicos. A ideia fundamental à época era que as modernas ciências e engenharias pudessem contribuir para a solução dos problemas relativos às secas. Deste modo, tem-se uma especial atenção para a construção de grandes reservatórias e açudes, juntamente com a construção de rodovias.



Os fundos disponíveis para a Inspetoria e posteriormente para o DNOCS variaram de acordo com a frequência e intensidade das secas. Buscando garantir maior estabilidade a eles, a Constituição de 1934 determinou, através do artigo 177, que 4% da receita tributária federal fosse voltada para o combate aos efeitos da seca. Em 1936, esse artigo foi revogado por Getúlio Vargas durante o Estado Novo, voltando a vigorar somente a partir de 1946, mas com a diferença que somente 3% da receita seria destinada ao Nordeste (ROBOCK, 1964). A demarcação do Polígono das Secas em 1936 é realizada justamente para estabelecer quais áreas seriam contempladas pelos fundos.

Na década de 1940, as políticas regionais foram marcadas por uma mudança de foco do Governo Federal, dando prioridade para o curso médio e inferior do rio São Francisco, área que compunha o Polígono das Secas. Com isso, duas novas agências foram criadas em 1948, a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Enquanto a primeira tinha como principal função a regularização do curso do rio para fins de navegação e controle das inundações, irrigação e produção de energia elétrica, a segunda tinha como tarefa primordial desenvolver o potencial hidrelétrico de Paulo Afonso, visando o fornecimento de energia para indústrias locais (COHN, 1976).

A partir da década de 1950, há alterações importantes com relação a política de desenvolvimento do Nordeste e do semiárido, que ROBOCK (1964) chamará de “Nova Era”. De acordo com o autor, novas ideias sobre o desenvolvimento econômico e o papel planejador do Estado ganhavam cada vez mais espaço nos círculos intelectuais, políticos e governamentais nacionais. Neste momento, o planejamento regional se volta para o problema do bem-estar econômico, isto é, a solução dos problemas do Nordeste passava pelo aumento da renda, emprego e produção, abandonando a ênfase nos fenômenos físicos.

De certa forma, a criação de um banco de desenvolvimento para o Nordeste, o Banco do Nordeste - BNB, em 1952, esteve inserida neste contexto. Conforme FURTADO (2007), mesmo que o projeto do BNB ainda se inscrevesse no ambiente das políticas assistencialistas, buscava se diferenciar delas. Não seria por menos,



afinal, teve sob seu comando um economista com visão estratégica sobre o desenvolvimento nacional e conhecedor do Nordeste: Rômulo Almeida.

O BNB seria a instituição responsável por gerir os fundos destinados para obras de emergência no Nordeste, estipulados pela Constituição de 1946 e atuaria como um banco de investimento e desenvolvimento, promovendo crédito agrícola a custos menores. Além disso, ficaria responsável pela formulação de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. Com isso, foi criado o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE, que seria fundamental para se formar uma base de conhecimento sobre os problemas econômicos e sociais da região nordestina e, portanto, para a posterior criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

Importante destacar que a década de 1950 é marcada por uma grande mobilização das forças populares nordestinas, tanto nas cidades quanto no campo, e um aumento das tensões sociais, que associadas à seca de 1958 e ao resultado das eleições estaduais do mesmo ano, acabam configurando a região como uma “área politicamente explosiva”. Somado a isso, colocava-se cada vez mais em debate a questão dos desequilíbrios regionais entre as várias regiões do país, que passava a ser vista como um risco à unidade nacional. Com isso, o Governo Federal entendeu que a busca por novas soluções para os graves problemas da região seria uma questão de segurança nacional.

Foi naquele contexto que Celso Furtado elaborou o documento *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, dentro do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, que tinha como objetivo realizar um diagnóstico da região nordestina, visando sua reestruturação econômica e social. Em relação ao semiárido, Celso Furtado dedicou boa parte do documento para expor os problemas econômicos da região e propor planos de ação. Argumentou que as medidas anteriores haviam tido caráter meramente assistencialista, sem atacar os problemas fundamentais. O plano de ação buscava uma transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas (GTDN, 1967).



Com vistas a cumprir as diretrizes formuladas pelo GTDN, foi criada em 1959 a SUDENE, que vem a ser a primeira experiência mais sistemática de planejamento regional do Brasil (CARVALHO, 2001). Buscava-se corrigir as desigualdades regionais que cresciam cada vez mais, conforme avançava a industrialização no Centro-Sul no país. A ideia central era abrir caminho para a industrialização através de obras de infraestrutura e de uma improvável industrialização autônoma. No semiárido, o objetivo estava centrado em uma reestruturação fundiária e modernização da agricultura, o que levaria ao eventual enfraquecimento do poder político da velha elite latifundiária, razão pela qual foi dentro da região Nordeste que se concentrou o maior foco de resistência às propostas do GTDN (FURTADO, 1989).

A SUDENE foi essencial para a realização de uma série de estudos e pesquisas sobre a realidade nordestina e sertaneja, mas com o Golpe Civil-Militar em 1964 sofreu diminuição do seu poder institucional. Deste modo, as ações que visavam enfrentamento dos problemas estruturais do semiárido brasileiro deixaram de ser prioridade. Voltam as medidas assistencialistas e o objetivo principal passa a ser o fortalecimento da agricultura regional no caso da eventualidade de uma seca, aplicando recursos em programas de irrigação e dando incentivos fiscais para projetos agrícolas de maior porte. Para isso, foram criados: o Programa de Integração Nacional - PIN, Programa de Redistribuição de Terras e incentivo à Agricultura do Norte e Nordeste - PROTERRA e Programa Especial para o Vale do Rio São Francisco – PROVALE (CARVALHO, 2001).

A partir dos anos de 1970, com o II PND, os programas de desenvolvimento regional passaram a ter como núcleo a modernização econômica e tecnológica, dando foco à instalação de polos agropecuários com maior densidade técnica. A agricultura irrigada passa a ser vista como uma saída para os problemas da seca no semiárido. Não por acaso a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF foi fundada em 1974<sup>5</sup>, ficando responsável pela coordenação das atividades do rio São Francisco, no intuito de promover o desenvolvimento da região através dos projetos de irrigação.

---

<sup>5</sup> A CVSF foi substituída pela SUVALE em 1967 e esta pela CODEVASF em 1974.



Já na década de 1980, a crise do setor público, juntamente com suas tentativas de estabilização econômica, faz com que não haja espaço para o financiamento das políticas de desenvolvimento regional e deste modo, o planejamento regional é abandonado (CARVALHO, 2001), assim como as políticas estruturais e estruturantes de longo prazo.

### **FNE e semiárido**

Com a Constituição Federal de 1988 (art 159), estabelece-se os Fundos Constitucionais de Financiamento - FCF que, em termos financeiros, constituem o principal instrumento da política regional (MACEDO; COELHO, 2016). Entre eles se encontra o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, contemplando os nove estados nordestinos, mais os Nortes de Minas Gerais e do Espírito Santo. Este fundo, administrado pelo BNB, tem como meta diminuir a desigualdade entre as regiões brasileiras, além da desigualdade dentro da própria região nordestina, a partir do financiamento às atividades econômicas.

As fontes de financiamento do FCF advêm de 3% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto de Renda – IR, sendo que 1,8% é destinado para o FNE. Deste, metade deve ser aplicada no semiárido. Além das transferências do IPI e do IR realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, são fontes de recurso dos FCF os reembolsos das operações de crédito, referentes aos pagamentos realizados pelos tomadores de empréstimos. Portanto, apresentam uma fonte permanente e segura de captação de recursos, que independem de negociações posto garantidas constitucionalmente, e outra ligada à sua própria dinâmica de funcionamento.

O montante de recursos do FNE tem sido crescente ao longo do tempo, mas é possível identificar algumas especificidades desde 1995. Entre esse ano e 2002 as contratações ficaram muito abaixo da média anual dos quinze anos seguintes. Além da conjuntura econômica mais favorável ao investimento, a partir de 2003, Macedo (2014) aponta algumas razões para o crescimento não apenas das contratações como do número de operações: novas modalidades de crédito, inclusive incorporação do

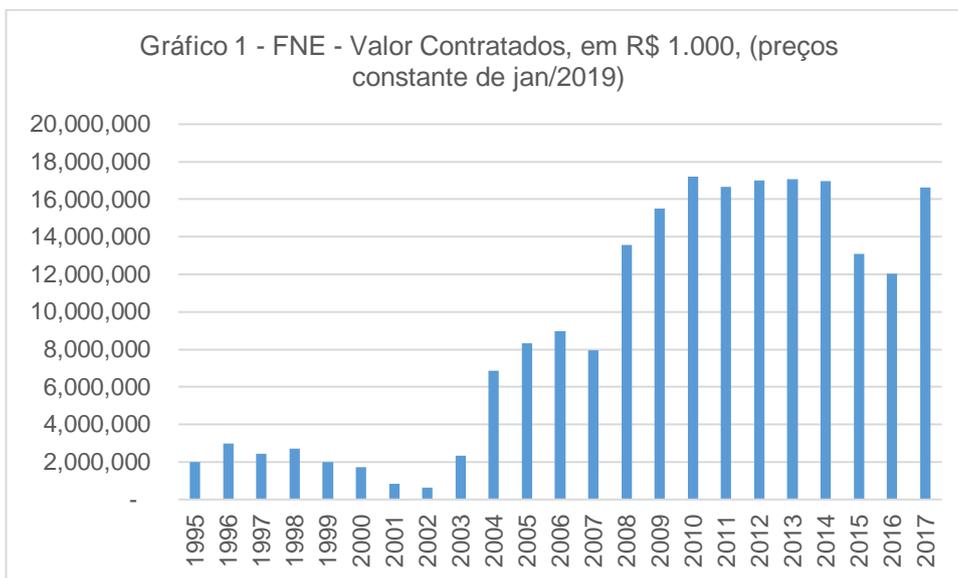


PRONAF; ações pró-ativas do Banco do Nordeste; aumento da capilaridade dessas ações; e reduções das taxas de juros e da inadimplência.

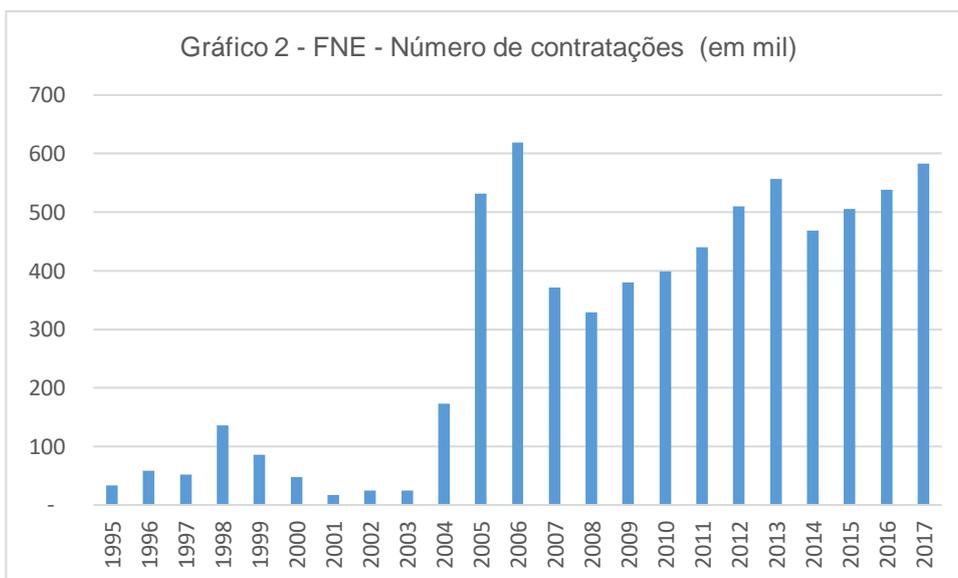
A partir de 2007, com a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, observa-se crescimento nas contratações (Graf. 1) e no número de operações (Graf. 2), com redução a partir de 2014, reflexo da conjuntura econômica desfavorável. Embora haja recuperação em 2017, as contratações neste ano (R\$ 16,6 bilhões) ficaram um pouco abaixo das de 2013 (R\$ 17,1 bilhões) e abaixo das de 2010, o ano de maior alavancagem (R\$ 17,2 bilhões) no período considerado. Fato importante é que, independente da conjuntura, o antigo Ministério da Integração Nacional vincularia os financiamentos dos três Fundos aos objetivos da PNDR, com esforços para direcionar recursos para as áreas definidas como prioritárias<sup>6</sup>, embora nem sempre com sucesso, conforme algumas observações críticas do Tribunal de Contas da União – TCU.

---

<sup>6</sup> Conforme explicitado oficialmente, “os Fundos Constitucionais são hoje os principais instrumentos de que dispõe a PNDR. São os instrumentos mais efetivos, não só pelo fato de eles não estarem sujeitos a contingenciamento, mas também pelo volume de recursos disponíveis. A PNDR tem outros instrumentos, como os incentivos fiscais e os Fundos de Desenvolvimento (FDA e FDNE). Falando no porte dos beneficiários, a Lei que criou os Fundos Constitucionais estabelece tratamento prioritário para os empreendedores de menor porte. A PNDR recomenda tratamento prioritário para os empreendimentos localizados nas microrregiões classificadas como de baixa renda, estagnada e dinâmica. A PNDR introduziu um novo e muito importante conceito, no sentido de se trabalhar o território e dar um tratamento prioritário para levar o crédito, em primeiro lugar, às microrregiões consideradas como de menor renda e de menor dinamismo”. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2009, p. 9).

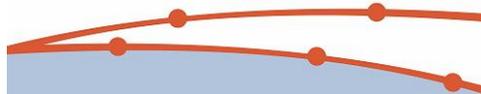


FONTE: Ministério do desenvolvimento Regional. Elaboração dos autores.



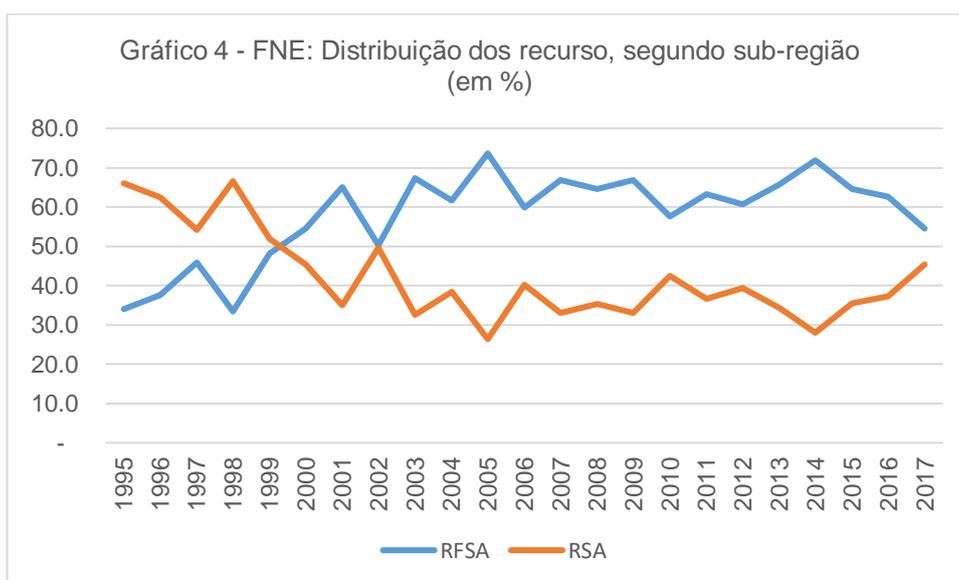
FONTE: Ministério do desenvolvimento Regional. Elaboração dos autores.

Macedo e Matos (2007 e 2008a) destacaram que os FCF despertam interesse pela sua importância como modalidade de crédito de desenvolvimento que pode conduzir ao melhor aproveitamento das potencialidades regionais. Como apontam os autores, o montante de recursos disponibilizados pelos Fundos é relevante, embora insuficiente para fazer frente aos históricos problemas das regiões-alvo. No entanto, representam ingressos permanentes e contínuos para essas regiões e coexistem com

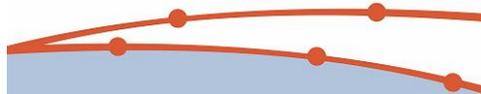


outras fontes de financiamento e os gastos do Governo Federal que poderiam ser utilizados articuladamente para o enfrentamento dos problemas regionais. Seu caráter obrigatório e sua arquitetura legal os protegem de influências conjunturais de contingenciamento, o que os tornam um fluxo adicional e seguro de recursos, embora restritos, e destinados exclusivamente aos investimentos privados.

Uma primeira observação em relação às aplicações do FNE no semiárido nordestino é que apenas no início da série, quando as contratações eram muito menores e o valor total médio anual dos financiamentos pequeno, o montante constitucional de 50% destinado à RSA foi atingido (Gráf. 3). A maior atratividade econômica da região fora do semiárido (RFSA), as condições estruturais desfavoráveis do RSA vis à vis a RFSA; o perfil mais vulnerável dos seus potenciais demandantes e o fato de tratar-se de recurso reembolsável, embora com taxas de juros subsidiadas, talvez expliquem as dificuldades para se cumprir a exigência constitucional não obstante, a partir de 2014, a participação da RSA esteja aumentando, inclusive como decorrência da fiscalização mais presente do TCU, o que é um fato positivo na gestão do Fundo.



FONTE: Ministério do Desenvolvimento Regional. Elaboração dos autores.



Uma segunda observação é que a obrigatoriedade dos repasses da STN e a menor taxa de juros tornam a aplicação do Fundo menos oscilante do que outras fontes, embora ele esteja igualmente sujeito à conjuntura econômica. Uma comparação com a atuação do BNDES na região Nordeste indica que o aporte de financiamento deste é maior do que o do FNE. Embora este banco não seja um executor de uma política de desenvolvimento regional, sua atuação tem efeitos importantes sobre a economia da região. Entre 2004 e 2017, o BNDES aportou, a preços de janeiro de 2019, R\$ 287,2 bilhões no Nordeste, impulsionado desde 2008 pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

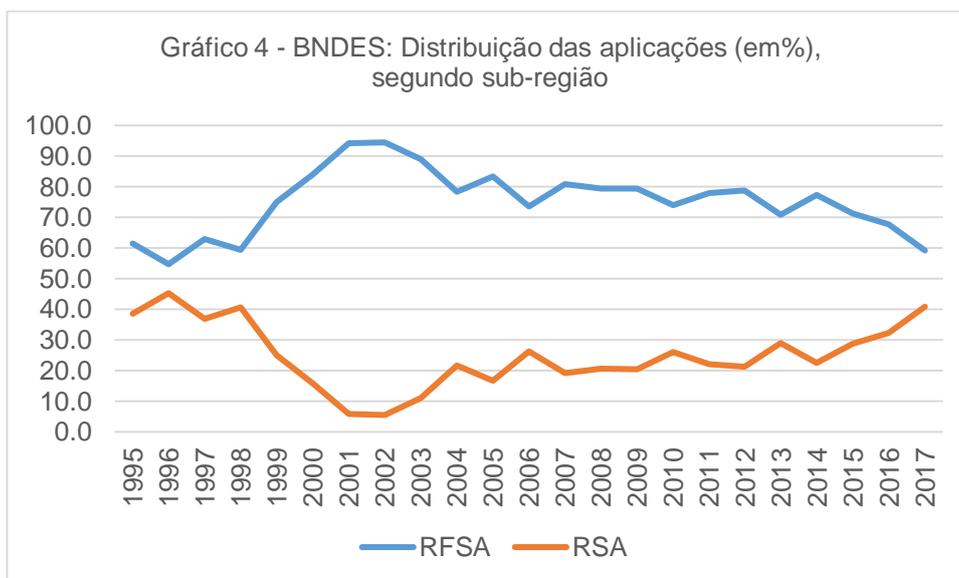
No mesmo período, o BNB, através do FNE, desembolsou R\$ 131,7 bilhões. No entanto, o ajuste fiscal desde 2015 paralisou as grandes obras do PAC e outros investimentos de maior porte. Enquanto o BNDES, em 2016 e 2017, financiou R\$ 27 bilhões em investimentos na região Nordeste, o BNB desembolsou R\$ 27,2 bilhões. Ou seja, o valor médio anual dos financiamentos do BNDES neste biênio de aguda crise (R\$ 13,5 bilhões) ficou 59,5% abaixo da média dos 12 anos anteriores (R\$ 22,7 bilhões), enquanto que o valor médio do FNE, naqueles dois anos, foi de R\$ 13,7 bilhões ante R\$ 8,7 bilhões do período 2004-2015, sugerindo que a crise afetou mais as ações do BNDES do que as do BNB.

Um terceiro aspecto é a capilaridade do FNE que atinge todos os municípios. Por isso, apesar da dificuldade para se cumprir a determinação constitucional dos 50%, a aplicação deste Fundo fica acima do que foi financiado pelo BNDES nesta área que foi de cerca de 20% do total aplicado no Nordeste, entre 2004 e 2017, embora nos últimos anos da série a participação da RSA tenha aumentado (gráf. 4). Em entrevista feita por um dos autores a um tomador do FNE, fica evidente que esses recursos são mais acessíveis aos pequenos e médios produtores comparativamente a outras fontes, como o BNDES:

Se você pega um recurso do BNDES, é muito complicado; ninguém quer nem operar. O Fundo Constitucional não: ele tem maleabilidade; tem recursos abundantes, com taxas subsidiadas que realmente foram propulsores tanto



da agricultura quanto da pecuária. Não têm palavras para a importância dos Fundos na região<sup>7</sup>.



FONTE: BNDES. Elaboração dos autores. Valores calculados a preços constantes de jan./2019.

Essa capilaridade pode ser vista quando consideramos a centralidade dos municípios que recebem recursos do FNE. Entre 2004 e 2017, 43,5% dos empréstimos aportaram em municípios classificados pelo IBGE como Centro Locais, ou seja, “cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes” (IBGE, 2008, p. 13). Trata-se de uma importante entrada de recursos em municípios de base econômica menos diversificada. Na RSA essa proporção é ainda maior: 54,4%. Importante, também, é que esta participação do Centros Locais nos empréstimos do FNE vem crescendo desde de 2001 quando era de 38,1%, a menor em toda série a partir de 1995, o que mais uma vez indica a aderência das ações do BNB à PNDR, visto que a maior parte deles encontra-se em microrregiões priorizadas por esta política.

<sup>7</sup>Apesar deste depoimento positivo, entrevistados apontaram algumas dificuldades operacionais para a obtenção de recursos do FNE.



O crescimento das operações ampliou o volume de recursos do FNE na RSA mas este continuou abaixo daqueles advindos do PBF em quase 23% (tab. 1), enquanto na RFSA o primeiro foi 52,2% maior do que o segundo. Nos Centros Locais da RSA, os recursos do FNE equivaleram apenas a 60% daqueles do PBF, entre 2004 e 2017, indicando maior dificuldade de atração de recursos para os setores produtivos nesses municípios e o maior impacto neles do gasto público e das transferências.

**Tabela 1 – Nordeste: relação entre os recursos contratados do FNE (em R\$ mil) e o aporte do PBF (em R\$ mil), na RSA e na RFSA**

Ano	RFSA			RSA		
	A - PBF	B - FNE	B/A	A - PBF	B - FNE	B/A
2004	1.821.920	4.216.648	2,3	2.814.340	2.628.370	0,9
2005	2.438.530	6.133.009	2,5	3.583.189	2.196.257	0,6
2006	3.310.063	5.372.935	1,6	4.415.228	3.605.336	0,8
2007	3.944.492	5.320.613	1,3	4.925.601	2.634.260	0,5
2008	4.515.267	8.769.770	1,9	5.483.778	4.795.293	0,9
2009	5.161.806	10.360.965	2,0	5.971.531	5.128.852	0,9
2010	5.702.021	9.906.634	1,7	6.438.943	7.314.436	1,1
2011	6.408.998	10.558.720	1,6	7.111.253	6.115.698	0,9
2012	7.232.072	10.307.849	1,4	8.197.440	6.695.899	0,8
2013	7.946.528	11.203.100	1,4	9.423.298	5.867.572	0,6
2014	8.103.572	12.195.004	1,5	9.694.744	4.762.672	0,5
2015	7.434.997	8.453.325	1,1	8.905.541	4.638.854	0,5
2016	7.212.242	7.547.927	1,0	8.673.777	4.496.546	0,5
2017	7.226.998	9.065.169	1,3	8.622.691	7.557.615	0,9

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Regional. Elaboração dos autores.

A RSA é caracterizada economicamente pela presença de pequenos produtores rurais, razão pela qual 46,4% dos financiamentos, entre 2003 e 2017, se destinaram às atividades agropecuárias, taxa superior à verificada na RFSA (37,1%). Na RSA, observa-se, também, maior participação dos pequenos tomadores de recursos<sup>8</sup> que receberam 56,5% do total financiado naquele mesmo período, ante uma participação de 30,7% na RFSA. O número total de operações na RSA passou de 25

<sup>8</sup> Agregou-se como pequenos tomadores aqueles classificados como micro, mini, pequeno e pequeno-médio em contraposição aos grandes tomadores classificados como médio, médio-grande e grande.



mil em 2003 para 582,9 mil em 2017, crescimento importante que reforçou e ampliou a capilaridade do FNE.

Fato importante é que a partir de 2010 decresce a participação dos grandes tomadores que chegou a 2/3 do total de empréstimos àquele ano, declinando até chegar a 19,9% em 2014, quando volta a crescer até atingir 49,2% em 2017 [20,8% (em 2015) e 23,0% (2016)], o que parece indicar impacto maior da crise política e econômica e, por consequência, do baixo ritmo de crescimento do PIB brasileiro sobre os pequenos tomadores. Em outras palavras, a crise reverte o esforço do BNB de aumentar a participação dos produtores de menor porte, especialmente porque o banco ampliou a oferta de recursos para grandes projetos de infraestrutura, opção que recebeu crítica do TCU<sup>9</sup>.

Essa maior capilaridade, chegando a um número crescente de pequenos tomadores, implicou num decréscimo do valor médio dos empréstimos que na RSA foi, entre 2003 e 2017 de R\$ 16,8 mil, ou 1/3 do que se verificou na RFSA (R\$ 52,4 mil. Em 2003, quando o FNE ainda não ampliara sua base de operação, o valor médio das contratações era de R\$ 56,1 mil. Essa média, no entanto, encobre um duplo processo que se verifica simultaneamente: concentração dos recursos e pulverização dessas aplicações. Se observa-se maior participação dos pequenos tomadores no total dos empréstimos, o valor médio do financiamento dos grandes tomadores cresceu, sendo em média R\$ 2,2 milhões no período 2003-2017, chegando a R\$ 5 milhões no último ano contra R\$ 1,9 milhão em 2003. Os pequenos tomadores apresentaram valor médio de suas operações de R\$ 9,5 mil em 2017 ante R\$ 24,3 mil em 2003.

O aumento do valor médio dos tomadores de maior porte é resultado do crescimento das atividades ligadas aos setores de infraestrutura cujo montante total cresceu 10 vezes em 2017 vis à vis o ano anterior, considerando toda área de atuação da SUDENE. O orçamento para o ano de 2018 do FNE previa recursos de R\$ 30 bilhões nesta rubrica. Isso significa que o BNB, como gestor de um fundo que apresenta taxas de juros mais baixas, está se tornando uma fonte alternativa de

<sup>9</sup> Sobre isso ver o Acórdão TCU 1271/2018, em BRASIL (2018).



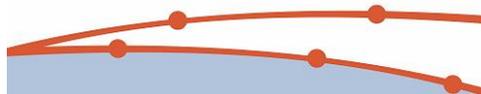
financiamento para esse setor que demanda maior volume de investimentos. Embora o orçamento do BNB seja menor que o do BNDES, que apresenta desembolsos médios muito maiores na região, o banco regional deve ampliar sua importância no provimento da infraestrutura na medida que o aquele acena com redução de sua atuação no setor<sup>10</sup>.

Essa opção do BNB, que segue uma lógica mais setorial do que regional, foi criticada pelo TCU que considera que a excessiva autonomia do banco fere a política regional em detrimento de uma lógica bancária e erra ao priorizar grandes projetos:

Um exemplo da consequência desse quadro foi a situação inaugurada na 1ª Reprogramação do FNE em 2016. Diante da quantia de R\$ 4,8 bilhões que estava ociosa no decorrer do ano, segundo o BNB, por conta da crise econômica pela qual atravessava o país naquele momento, solicitou-se permissão excepcional para destinar esses recursos a uma Programação Específica, voltada ao financiamento de projetos de grande porte, sendo que este recurso adicional deveria ser excluído das projeções de destinação de recursos por porte de beneficiário determinada pela legislação do fundo. Isso porque o MI estabelece que a maior parte dos recursos dos fundos constitucionais deve ser direcionada às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas. Apesar dos gestores do BNB considerarem a separação das programações um grande avanço para o FNE, ressalta-se que a solicitação do Banco de excluir os valores do cálculo das metas do fundo não encontra respaldo legal. Mesmo assim, tanto o MI quanto a Sudene aprovaram a mudança proposta pelo BNB, sendo que a Sudene ainda ressaltou o corte orçamentário ocorrido no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em 2016, fundo destinado aos projetos de maior porte. Destaca-se que o Banco ainda solicitou a ampliação dos valores da Programação Específica durante a 2ª Reprogramação de 2016, tendo seu pleito sido devidamente acatado. Essa situação, que deveria ser excepcional, permaneceu na proposta da Programação de 2017 e de 2018, com valores projetados para empréstimo de R\$ 13,15 bilhões e R\$ 14,5 bilhões, respectivamente, que correspondem a 47% e 48% da disponibilidade de cada ano (BRASIL, 2018, p. 6 e 7)

A tabela 2 apresenta a distribuição setorial dos recursos entre 2003 e 2017. Não reproduziremos o que se vê nela, apenas destaca-se que no período, 73,0% dos valores contratados destinaram-se a investimentos, o que significa acréscimo na capacidade produtiva dos tomadores. Para a atividade Pecuária, esse montante chegou a 91,0%. Um corte entre setor e centralidade indicaria que os recursos seguem a estrutura produtiva dos municípios com os Centros Locais concentrando 63,0% dos

<sup>10</sup> Ver Nader (2019) e Pereira (2018).



recursos na agropecuária, o que indica a importância do FNE para essa tradicional atividade responsável historicamente pelo povoamento da região.

**Tabela 2 – Nordeste: distribuição setorial dos recursos contratados do FNE na RSA**

Ano	Agricultura	Agroindústria	Comércio, Serviços e Turismo	Indústria	Infraestrutura	Pecuária
2003	23,5	2,1	17,8	40,2	0,0	16,3
2004	23,1	1,5	21,9	22,3	16,1	15,1
2005	25,7	4,5	9,8	27,2	16,6	16,1
2006	23,0	2,3	18,9	27,4	8,1	20,3
2007	24,4	3,8	22,8	21,4	11,6	15,9
2008	27,0	4,2	22,4	26,1	11,6	8,7
2009	19,3	5,3	23,6	17,5	25,4	8,9
2010	25,2	2,9	20,2	26,9	13,5	11,1
2011	21,8	2,4	23,6	21,5	18,9	11,7
2012	21,9	1,5	20,8	39,0	4,2	12,7
2013	23,0	0,8	36,4	25,4	1,3	13,1
2014	21,5	0,2	30,8	34,5	2,4	10,6
2015	29,3	1,3	35,0	13,4	5,4	15,5
2016	35,9	1,0	29,5	15,8	1,6	16,3
2017	24,6	2,5	41,2	6,3	9,8	15,7

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Regional. Elaboração dos autores.

### Considerações finais

Este artigo apresenta os resultados do FNE no semiárido nordestino, a partir de uma perspectiva histórica que abordou a formação desta região porque ela merecer, desde o final do século XIX, preocupação do estado e direcionamento de recursos constitucionais para formulação de políticas públicas em sua área de abrangência. Não cabe repetir o que já foi dito apenas destacar que esses recursos cumprem importante papel como fonte de financiamento para os pequenos produtores da região, especialmente porque a ação do BNB atinge todos os municípios do Nordeste.



Passados trinta anos de sua criação, observam-se mudanças importantes na aplicação dos recursos, como o direcionamento do BNB para investimentos em projetos de grande porte, como os de infraestrutura, que poderiam obter recursos de outras fontes. Há riscos de concentração desses empréstimos nos grandes tomadores. Essa opção setorial, deveria necessariamente estar articulada com uma estratégia regional de desenvolvimento do semiárido e não à lógica bancária como indicou o parecer do TCU. Isso significa que não basta apenas direcionar recursos para tais projetos, como estádios de futebol, mas verificar a aderência deles numa estratégia de longo prazo de transformação da estrutura produtiva da RSA. Não basta ter o retorno financeiro da montante contratado; é fundamental que cada aplicação cumpra papel, ainda que pequeno, de modificação das bases socioeconômicas desta sub-região tão rica em diversidade quanto em problemas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C. **Capítulos de história colonial: 1500-1800**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998 [1907]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1022/201089.pdf?sequence=4>. Acesso: 28 abr. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1271/2018, Processo TC 021.629/2017-0. Brasília, DF, 6 de junho de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2162920170.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NU/MACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso: 28 abr. 2019.
- CARVALHO, F. F. **Da esperança à crise** – A experiência das políticas regionais no Nordeste. 2001. 164f. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- COHN, A. **Crise regional e planejamento (o processo de criação da SUDENE)**. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- DUQUE, J. G. **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2004.
- FURTADO, A. T. Rômulo Almeida (1914-88) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro. In: SZMRECSÁNYI, T.; COELHO, F. S. (orgs.). **Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo**, São Paulo: Atlas, 2007.
- FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989.



GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife, 2ª ed., 1959.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais no 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.; COELHO, V. A política nacional de desenvolvimento regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. In: ETGES, Virginia; CADONÁ, M. (orgs.). **Globalização em tempos de regionalização**: repercussões no território. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. **Proposta de Atualização das Tipologias da PNDR**: Nota Metodológica e Mapas de Referência. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para Discussão n. 2414).

NEDER, V. Levy quer reduzir papel do BNDES na infraestrutura. **Estadão conteúdo** (on line), 5 mar. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/03/05/levy-quer-reduzir-papel-do-bndes-na-infraestrutura.htm>. Acesso: 28 abr. 2019.

PEREIRA, R. BNB dá salto em financiamento para infraestrutura no Nordeste. **O Estado de S. Paulo** (on line), 22 jul. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,bnb-da-salto-em-financiamento-para-infraestrutura-no-nordeste,70002410116>. Acesso: 28 abr. 2019.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 18ª ed., 1983 [1942].

ROBOCK, S. H. **Desenvolvimento econômico regional**: o nordeste brasileiro. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

VIEIRA FILHO, E. R; et. al. **Eficiência produtiva e pobreza rural no Nordeste brasileiro**. Brasília: IPEA, 2016. (Texto para Discussão, n. 2250).