

# 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

**Fernando Macedo.** Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, Brasil.

**Murilo Pires.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Brasil.

**Daniel Sampaio.** Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, Brasil.

**RESUMO** | Analisa os desembolsos dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) brasileiro que completaram 25 anos de existência em 2014. Argumenta que os FCF tiveram modificações substantivas em 2003, quando a adoção dos ditames do Acordo de Basileia, os quais lhe conferiram um funcionamento nos moldes do mercado, e em 2007 quando entrou em vigor a ainda vigente Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Avalia que os FCF têm atuado por meio dos bancos de desenvolvimento gestores para o desenvolvimento de atividades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste contribuindo para a redução das latentes disparidades regionais. Contudo, no bojo da complexidade da que tomou a dimensão regional, sobretudo a partir dos anos 1980, pelas condicionantes internas e externas, novos desafios são colocados para promover o desenvolvimento com maior coesão entre os distintos espaços e subespaços regionais.

**PALAVRAS-CHAVE** | política regional, planejamento regional, desigualdades regionais.

**ABSTRACT** | *This article seeks to analyze the disbursement of resources from the Brazilian Constitutional Financing Fund (CFF) who celebrated its 25th anniversary in 2014. It argues that the CFC had substantive changes in 2003, when it adopted the dictates of the Basel Accord, gaining a character more focused on market molds, and in 2007 when the National Policy for Regional Development (NPRD) came into force. It assesses that the CFC has acted through the development banks managers for the development of productive activities in the North, Northeast and Midwest Brazilian regions contributing to the reduction of latent regional disparities. However, in the midst of the complexity of the regional dimension, especially since the 1980's, by internal and external constraints, new challenges are placed to promote the development with greater cohesion between the different regions and sub-spaces.*

**KEYWORDS** | *regional policy, regional planning, regional inequalities.*

Recibido el 25 de marzo de 2015, aprobado el 29 de enero de 2016.

E-mail: F. Macedo, fcmacedo@unicamp.br | M. Pires, murilo.pires@ipea.gov.br | D. Sampaio, daniel.sampaio@ufes.br

## Introdução

Em setembro de 2014 os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) brasileiros completaram 25 anos de existência. Previstos pela Constituição Federal (CF) de 1988 (alínea c, Inciso I, art. 159) e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) têm por objetivo a redução das desigualdades regionais no país, por meio do financiamento aos setores produtivos localizados em macrorregiões que historicamente tiveram menor dinamismo econômico, se comparados com o Centro-Sul (Brasil, 1988; Macedo, 2014).

Estes FCF são capitalizados por meio dos repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cujos valores são correspondentes a 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a mesma parcela do Imposto de Renda (IR). O seu *funding*, portanto, está relacionado com a evolução da macroeconomia do emprego e da renda<sup>1</sup>, particularmente atrelados ao crescimento da renda tributável e da agregação de valor na indústria. Destes recursos 0,6% são destinados ao FNO, 1,8% para o FNE (sendo 0,9% exclusivo para o semiárido), e 0,6% para o FCO. Além desses, os Fundos também têm os retornos das aplicações realizadas como fonte de recursos, atuando num processo de retroalimentação (Cintra, 2007; Macedo & Mattos, 2008).

Segundo a legislação desses Fundos, a gestão dos recursos cabe aos bancos de desenvolvimento regional (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil<sup>2</sup>). Os desembolsos desses bancos devem ser aplicados prioritariamente para micro e pequenos empreendedores rurais e empresariais, segundo as orientações estipuladas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD's) (Brasil, 1989). Desde 2007, por meio do Decreto-Lei nº 6.047/2007, a PNDR passou a orientar a atuação federal no território, a partir da abordagem em múltiplas escalas espaciais. Além de atuar nas mesorregiões diferenciadas, subespaços nacionais, faixa de fronteira e semiárido, também orienta a sua ação para as microrregiões classificadas como Dinâmica, Baixa Renda e Estagnada<sup>3</sup> (Brasil, 2007; Macedo, 2014).

A dinâmica regional brasileira no início do século XXI apresenta-se bastante modificada em relação à forma como ela foi abordada e diagnosticada no clássico documento do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) de 1959, que daria embasamento para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e às intervenções federais mais consistentes, no intuito de promover o crescimento econômico dessa região. Em comum, entre um e outro momento, a persistência das diferenças socioespaciais no país, que se mantêm grandes, e o fato de as regiões Nordeste e Norte continuarem como aquelas

- 
- 1 Para as diferenças entre a macroeconomia do emprego e da renda e a macroeconomia financeira ver Braga (2000).
  - 2 O Banco do Brasil atua como gestor dos recursos do FCO na região Centro-Oeste.
  - 3 Somente as microrregiões classificadas como Alta Renda não são prioritárias para a ação da política. A metodologia de classificação utilizou como indicadores a variação do PIB e o rendimento médio domiciliar por habitante (Brasil, 2007).

que apresentam piores indicadores socioeconômicos, especialmente quando comparados com o Centro-Sul do país<sup>4</sup> (Macedo, 2010).

Nesses aspectos, os esforços federais no sentido de promover uma maior coesão econômica e social no país têm nos FCF um de seus principais instrumentos de financiamento para o desenvolvimento de atividades produtivas que promovam a inclusão social, sobretudo por meio da qualificação das potencialidades locais que resultem em uma maior promoção do emprego, geração de renda, melhorias técnicas e gerenciais e agregação de valor, valores que são atrelados a ideia de sustentabilidade ambiental (Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012).

Este artigo tem por objetivo contribuir para o monitoramento e avaliação da política regional brasileira (Resende, 2013) a partir da proposição de uma análise dos desembolsos dos Fundos Constitucionais de Financiamento considerando a complexidade das distintas dinâmicas regionais, no contexto das “novas determinações” urbanas e regionais no pós-1980 (Cano, 2011; Macedo, 2010). Para tal, é realizada uma análise da distribuição regional dos Fundos Constitucionais de forma agregada e também de forma comparada a fim de propor um diagnóstico sobre a sua atuação no território.

Para atingir tais objetivos, o trabalho encontra-se dividido em 3 seções, sendo que a primeira discute os aspectos gerais da dinâmica regional brasileira e a segunda sobre a nova organização espacial, a partir da perspectiva das “novas determinações urbanas e regionais” no Brasil ocorridas no pós-1980 (Cano, 2011). Na última seção são demarcadas periodizações sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento e feitas reflexões sobre o papel da PNDR nesse contexto. Por fim, seguem as conclusões.

### **Aspectos gerais da dinâmica regional brasileira recente**

A concentração econômica e os desequilíbrios regionais<sup>5</sup> continuam altos, com o Sudeste e Sul retendo a maior parte da riqueza do país. Mesmo com a manutenção dessas disparidades, há uma tendência à redução da parcela da renda destas regiões em direção às periféricas, conforme demonstra o quadro 1. No entanto, esse processo se deu principalmente em direção às regiões Norte e Centro-Oeste<sup>6</sup>, tendo em

---

4 Neste trabalho utiliza-se o conceito de organização espacial como “a forma que assume, em cada etapa histórica, o padrão de assentamento de redes de interconexão que, sinteticamente, ficará expressão pelo padrão dos usos dos espaços vinculados a todas e a cada uma das práticas humanas” (Sormani, 1997, p. 160). Assim, a “combinação dos elementos naturais e construídos forma a organização espacial que varia em cada momento histórico, movendo-se de acordo com as transformações socioeconômicas da sociedade e com os interesses que se materializam na prática macroeconômica” (Macedo, 2010, p. 33). Ou seja, a organização espacial é um processo que coloca em constante conflito os distintos grupos sociais que disputam o ordenamento territorial, da forma que melhor lhe garantam suas reproduções.

5 Os desequilíbrios regionais no Brasil é tema de pesquisa de Cano (2007), atualizado por Cano (2008). Ver também Brandão (2007) e Macedo (2010).

6 Conforme se apresentará na última seção deste capítulo, as exportações formam um importante vetor da desconcentração produtiva regional e estas foram as duas regiões que mais se beneficiaram da inserção externa de suas bases produtivas. O Centro-Oeste, com o agronegócio; o Norte, com a extrativa mineral.

vista que o Nordeste brasileiro apresentava, em 2011, participação no PIB do país inferior à que detinha em 1960. No entanto, conforme se pode aferir neste mesmo quadro, a partir de 1970, a perda de participação da Região Sudeste é visível, com queda de 10,1 p.p. no total. Uma perda relativa importante, porém pequena e insuficiente para reverter o histórico quadro de desequilíbrios regionais. Cabe destacar que a redução relativa de São Paulo representou cerca de 80,0% da queda da participação do Sudeste no PIB brasileiro.

**QUADRO 1 | Distribuição regional do PIB, segundo macrorregiões (em %)**

REGIÃO	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Norte	1,7	1,7	2,2	2,1	2,2	2,0	3,2	3,8	4,9	4,2	4,4	5,0	5,3	5,4
Nordeste	14,6	12,6	14,8	15,3	11,7	11,1	12,0	14,1	12,9	12,0	12,4	13,1	13,5	13,4
Sudeste	65,7	65,3	62,8	61,8	65,5	64,9	62,4	60,2	58,8	59,1	58,3	56,5	55,4	55,4
SP	36,7	37,9	36,8	36,3	40,7	41,4	38,7	37,9	35,7	34,8	33,5	32,5	33,1	32,6
Sul	16,3	17,9	17,8	17,7	16,7	17,9	17,0	17,1	18,2	16,2	16,5	16,6	16,5	16,2
Centro-Oeste	1,8	2,5	2,4	3,2	3,9	4,1	5,4	4,8	5,2	8,4	8,4	8,9	9,3	9,3

FONTE: IPEADATA. IBGE/CONTAS REGIONAIS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Nas últimas três décadas o ritmo de crescimento da economia brasileira foi bastante diferenciado, influenciando o ritmo de desconcentração produtiva regional no país, conforme descreveu Cano (2008). O PIB cresceu a uma taxa de 1,6% a.a. entre 1980 e 1990; 2,5% a.a. entre 1990 e 2000 e 3,6% a.a. entre 2000 e 2010. Entre 2003 e 2012, quando determinantes da política interna e o ritmo das exportações de *commodities* geraram efeitos dinâmicos sobre as economias regionais, especialmente Nordeste, Centro-Oeste e Norte do país, o PIB brasileiro cresceu em média 3,9% a.a. Como resultado, o PIB *per capita* variou nos mesmos períodos em média -0,4% a.a. (1980-1990), 0,9% a.a. (1990-2000), 2,4% (2000-2010) e 2,8% a.a. (2003-2012). Em 2000, o PIB *per capita*, em termos reais, era apenas 4,8% maior do que em 1980, o que confirma o mal desempenho da economia do país nas duas últimas décadas do século XX.

Apesar desse baixo desempenho, a desconcentração produtiva continuou, porém, a diferença entre os PIBs *per capita*s regionais continua grande, conforme se observa no quadro 2, especialmente quando se realiza uma comparação entre as regiões Norte e Nordeste, tanto em relação ao Brasil quanto à região Sudeste. Importante registrar que na primeira década do século XXI há uma pequena diminuição nessas diferenças em decorrências das políticas sociais, do crescimento real do salário mínimo, da geração de emprego e de sua maior formalização que tendem a repercutir mais favoravelmente nas áreas onde a pobreza apresenta-se maior, que estão localizadas justamente nas duas regiões supracitadas, especialmente em suas zonas rurais. Também foi importante a recuperação do crescimento econômico, pois este elevou a renda real no país, o que repercutiu mais favoravelmente nas regiões menos desenvolvidas, sobretudo via aumento do consumo. Esse também foi influenciado pela expansão das modalidades de crédito e de financiamento que emergiram no pós-2003 expandindo mais rapidamente o comércio varejista dessas duas regiões.

**QUADRO 2 | Diferença entre os PIB regionais per capitas e os PIBs *per capitas* do Brasil e da Região Sudeste (em %)**

REGIÃO	ANO						
	1985	1990	1995	2000	2003	2005	2010
Norte/Brasil	-43,3	-40,6	-40,9	-39,7	-35,9	-33,2	-35,7
Norte/Sudeste	-61,6	-58,2	-56,6	-54,7	-50,5	-48,5	-51,1
Nordeste/Brasil	-63,4	-59,0	-54,7	-53,6	-53,1	-51,9	-51,6
Nordeste/Sudeste	-75,3	-71,2	-66,8	-65,1	-63,8	-62,9	-63,2
Sudeste/Brasil	+47,8	+42,1	+36,3	+33,0	+29,7	+29,9	+31,5
Sul/Brasil	0,0	+4,7	+13,0	+17,5	+20,5	+15,4	+15,0
Sul/Sudeste	-32,3	-26,4	-17,1	-11,7	-7,1	-11,1	-12,6
Centro-Oeste/Brasil	+4,3	+18,1	+16,4	+20,9	+27,9	+28,8	+26,2
Centro-Oeste/ Sudeste	-29,4	-16,9	-14,6	-9,1	-1,4	-0,8	-4,0

FONTE IPEADATA. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Cabe destacar também o papel do gasto público produtivo e da formação bruta de capital, afinal, a retomada do crescimento a partir de 2003 e a localização de investimentos – públicos e privados – fora do Sudeste também tiveram importância neste processo de redução relativa das disparidades regionais que, a despeito disso, continuam altas. A Formação Bruta de Capital - FBK para o agregado Brasil, de fato, cresceu neste século, a taxas médias anuais em ritmo superior as duas décadas finais do século XX, embora a relação FBK/PIB<sup>7</sup> não tenha crescido de forma muito expressiva (quadro 3).

**QUADRO 3 | Brasil: taxa média de crescimento anual da FBK, diversos períodos (em %)**

PERÍODO	TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL
1980/1990	-2,6
1990/2000	2,1
2000/2010	5,1
2003/2012	6,9
2003/2013	6,7
1995/2002	0,1

FONTE IPEADATA. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Na quadro 4, observa-se o crescimento relativo dos investimentos públicos, que “deram contribuição decisiva à execução da estratégia governamental de operar uma trajetória estável e ascendente do produto e do emprego. Não é por outra razão que

7 PIB a preços básicos.

as taxas de crescimento econômico aumentaram relativamente ao padrão da década anterior” (Monteiro Neto, 2014, p. 38). Importante destacar, conforme veremos adiante para Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que o investimento público - diferente do privado - pode direcionar-se por outros critérios que não os de mercado, cumprindo importante papel para a dinâmica das regiões menos desenvolvidas.

**QUADRO 4 | Brasil: Investimentos públicos (2000-2010, em % do PIB)\***

ENTIDADES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Governo central	0,75	0,77	0,83	0,31	0,47	0,48	0,64	0,72	0,87	1,03	0,95
Empresas estatais	0,84	0,98	1,27	1,28	1,24	1,31	1,38	1,5	1,77	2,28	2,26
Subtotal	1,59	1,75	2,1	1,59	1,71	1,79	2,02	2,22	2,64	3,31	3,21
Governos estaduais	0,87	0,97	0,95	0,68	0,72	0,85	0,93	0,7	0,97	0,99	1,19
<b>Total</b>	<b>2,46</b>	<b>2,72</b>	<b>3,05</b>	<b>2,27</b>	<b>2,43</b>	<b>2,64</b>	<b>2,95</b>	<b>2,92</b>	<b>3,61</b>	<b>4,3</b>	<b>4,4</b>

\* UNIÃO, EMPRESAS ESTATAIS E ESTADOS.

FONTE MONTEIRO NETO (2014)

O gasto público sempre foi um elemento importante para a dinâmica socioeconômica das regiões brasileiras e para suas transformações, muitas vezes exercendo influência maior do que as próprias políticas regionais de desenvolvimento. Estas, afinal, normalmente funcionaram como verdadeiras alavancas para a acumulação capitalista fora do Sudeste, sem levar em conta as especificidades das regiões-alvo. No geral, as políticas regionais, apesar de terem sido importantes para a desconcentração produtiva, acabaram por legitimar a lógica de mercado, ao financiarem investimentos naquelas áreas que já eram as mais adensadas nas regiões que eram alvo da política: as principais economias estaduais e as capitais dos estados<sup>8</sup>. O gasto público, especialmente o de natureza social, por ter abrangência maior e não estar necessariamente sujeito às decisões de mercado, assim como estão os investimentos privados que são financiados pelas políticas regionais, acabam, muitas vezes, por ser o principal determinante da dinâmica socioespacial das áreas menos adensadas economicamente.

Em relação aos investimentos públicos, observa-se pelos quadros 5 e 6 que as obras do PAC<sup>9</sup> apresentam caráter desconcentrador, na medida em que as participações das regiões Norte e Nordeste na carteira de investimentos superam suas participações no PIB brasileiro. Nas regiões com piores indicadores sociais e infraestruturais, esse direcionamento representa uma ação positiva no sentido de diminuir as desigualdades regionais. No entanto, do ponto de vista socioambiental, os efeitos

8 De outro modo, ao buscar soluções macrorregionais, as políticas regionais, inicialmente, reforçaram aquelas que já tinham algum dinamismo, acabando por aumentar as distâncias intra-regionais.

9 Segundo o balanço apresentado na página oficial do PAC, o montante de investimentos previsto na primeira fase era de R\$ 591 bilhões e na segunda, R\$ 871 bilhões. No entanto, esses números devem ser considerados com cuidado dado a discrepância entre o que foi orçado e executado, conforme alertam tanto os meios jornalísticos como acadêmicos.

negativos de muitos desses investimentos, principalmente em infraestrutura energética na Região Norte, são objeto de denúncias em meios acadêmicos, jornalísticos e por parte do Ministério Público<sup>10</sup>. Isso indica uma possível piora na qualidade de vida das populações que vivem em áreas próximas a esses investimentos<sup>11</sup>.

**QUADRO 5 | PAC 1 (2007-2010): distribuição regional dos investimentos (em %)**

REGIÃO	LOGÍSTICA	ENERGÉTICA	SOCIAL E URBANA	TOTAL
Norte	13,1	7,5	5,9	7,3
Nordeste	24,5	20,0	17,8	19,4
Sudeste	37,5	57,8	53,8	53,6
Sul	13,6	9,0	14,4	12,1
Centro-Oeste	11,3	5,7	8,2	7,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE BALANÇO DO PAC. DISPONÍVEL EM WWW.PAC.GOV.BR. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

**QUADRO 6 | PAC 2 (2011-2014): distribuição regional dos investimentos (em %)**

REGIÃO	TRANSPORTE	ENERGIA	CIDADE MELHOR	COMUNIDADE CIDADÃ	MINHA CASA, MINHA VIDA	ÁGUA E LUZ PARA TODOS	TOTAL
Norte	9,6	13,3	6,1	14,3	5,1	15,3	9,4
Nordeste	21,9	25,2	24,6	37,9	16,4	64,0	22,8
Sudeste	43,5	51,5	44,5	25,0	54,7	12,4	49,8
Sul	14,9	7,0	14,8	12,8	14,1	4,6	11,1
Centro-Oeste	10,1	3,0	10,0	10,0	9,6	3,6	6,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE BALANÇO DO PAC. DISPONÍVEL EM WWW.PAC.GOV.BR. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A desconcentração que se verifica na economia brasileira se manifesta em todos os seus setores. Como destacado na literatura regional do país, o ano de 1970 marca o auge do processo de concentração econômica em São Paulo, quando sua produção industrial atinge 58,2% do total do país, segundo informações do extinto Censo Industrial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir daí, observa-se processo de desconcentração industrial, mas também de outros setores, motivado por diversos fatores, cujas manifestações ocorrem com temporalidades distintas e que estão destacadas adiante.

10 De outro modo, há casos em que o investimento público, que contribui para a desconcentração produtiva e não tem ligação obrigatória com os mecanismos de mercado, não leva, necessariamente, ao desenvolvimento regional desejável, que considera, conforme discutido na introdução deste trabalho, as questões socioambientais.

11 Por essa razão há um conjunto de trabalhos que denunciam os efeitos negativos dos grandes projetos infraestruturais, especialmente das usinas hidrelétricas, sobre as populações nativas.

Os dados das últimas versões da Pesquisa Industrial Anual (PIA) e das Contas Regionais (CR) – ambas do IBGE – confirmam a continuidade da desconcentração econômica regional no Brasil, iniciada entre o final dos anos sessenta e começo dos setenta. A marca mais evidente deste período é a perda de participação do estado de São Paulo tanto no PIB quanto, principalmente, na indústria de transformação, segundo dados apresentado no quadro 7.

**QUADRO 7 | Indústria de transformação: participação regional no Valor de Transformação Industrial (VTI, 1939/2011, em % do total do Brasil)**

REGIÕES	1939	1949	1959	1970	1975	1980	1985	1996	2000	2005	2010	2011
Norte	1,1	0,7	0,9	0,8	1,3	2,4	2,5	4,2	4,2	5,2	4,9	4,7
Nordeste	10,9	9,1	6,9	5,7	6,6	8,1	8,6	7,3	8,5	8,9	9,5	9,6
Sudeste	74,1	76,5	79,3	80,7	76,3	72,6	70,8	68,5	65,6	62,8	60,1	59,5
SP	40,7	48,9	55,6	58,2	55,9	53,4	51,9	50,9	47,2	43,6	40,8	40,8
Sul	13,5	13,2	12,3	12	14,8	15,8	16,7	17,8	19,4	19,3	20,7	21,4
Centro-Oeste	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,4	2,2	2,2	3,9	4,8	4,9

FONTE 1939/1985: CANO (2008) A PARTIR DOS CENSOS INDUSTRIAIS. 1996/2006: PIA (IBGE) EM CNAE 1.0; 2007/2011: PIA (IBGE) EM CNAE 2.0

Os principais fatores da desconcentração econômica, que se manifestam em ritmo diferenciado e de formas temporalmente distintas nestas últimas quatro décadas, como largamente apontado pela literatura especializada<sup>12</sup>, foram:

- a base desconcentrada de recursos naturais, que passou a ser mais exigida pela política de intensificação industrial extrativa e que deslocou uma série de investimentos para fora das regiões Sul e Sudeste;
- o papel do Estado através do investimento direto realizado na periferia, especialmente pelas antigas estatais até a década de 1980. Papel que foi parcialmente recuperado no pós-2003 pelos investimentos desconcentradores da Petrobrás, como pode ser verificado, por exemplo, em Pernambuco;
- as políticas de desenvolvimento regional, que até o início dos 1980 estimularam investimentos nas áreas das extintas SUDENE e SUDAM;
- a integração do mercado nacional, criando novos espaços para o investimento, especialmente o industrial;
- a expansão da fronteira agrícola em áreas com grandes extensões e terras, o que estimulou, além dos investimentos agropecuários, investimentos agroindustriais ligados à base primária de produção;

12 Dentre os trabalhos que tratam do tema da desconcentração, cabe citar: Azzoni (1986), Bacelar (2000), Cano (1998, 2006, 2008), Diniz (1995, 2005), Diniz Filho (2005), Guimarães Neto (1995a, 1995b, 1996), Pacheco (1998, 1999), Saboia (2004, 2009).

- o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990, teria afetado mais a economia de São Paulo do que as áreas menos desenvolvidas, o que teria provado uma desconcentração em termos estatísticos como descrevera Cano (2008);
- as políticas de incentivo às exportações e o crédito rural nos anos 1970 e 1980 que beneficiaram investimentos fora centro industrial;
- a guerra fiscal, especialmente a partir de 1994, que atraiu investimentos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para o estado do Espírito Santo;
- as deseconomias de urbanização da Região Metropolitana de São Paulo, encarecendo investimentos nessa área e promovendo um processo de desconcentração industrial em direção ao interior do estado paulista e para outras unidades federativas. Esse movimento foi importante para redefinir a divisão territorial do trabalho no Brasil e reafirmar o papel da capital paulista e de sua região metropolitana como principal e mais diversificado *locus* do terciário do país;
- as economias de aglomeração em novas regiões e cidades médias que apresentam custos para localização dos investimentos produtivos menores do que a metrópole paulista;
- o perfil desconcentrado do sistema urbano brasileiro que possibilitou a realização de investimentos em núcleos urbanos espalhados territorialmente ao longo da rede de cidades brasileiras e que foram estimulados pela ampliação da malha rodoviária no período pós-1960;
- a abertura comercial que favoreceu os focos exportadores fora do núcleo industrial, conforme será discutido na parte final deste capítulo;
- os efeitos positivos dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 que repercutiram mais nas regiões mais pobres e com população rural maior.

Esse último aspecto vem cumprindo papel importante na organização espacial do país neste início de século XXI, estimulando o crescimento de áreas mais interiorizadas, conforme será destacado na seção seguinte.

A partir de 2003, as políticas implícitas, embora não estejam direcionadas para a questão regional brasileira, tiveram papel importante na dinâmica das regiões menos desenvolvidas, sobretudo Norte e Nordeste, por criarem um conjunto de condições que lhes foram favoráveis, cabendo destacar:

- as políticas de transferência de renda, que beneficiaram principalmente as áreas mais pobres das regiões Norte e Nordeste, especialmente a zona rural;
- a política de interiorização das instituições de ensino superior, que ampliou a oferta pública de educação em municípios acima de 50 mil habitantes em áreas anteriormente não atendidas por escolas federais;
- o aumento do emprego, da renda e do crédito ao consumidor que ampliou o mercado de consumo das regiões mais pobres;

- o aumento da formalização do emprego, que repercutiu mais favoravelmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Houve um crescimento do emprego formal proporcionalmente maior nestas três regiões;
- a política de valorização do salário mínimo, que ampliou a capacidade de consumo em todo país, especialmente naquelas regiões em que a formalização do emprego foi maior e cuja renda é mais diretamente ligada a esse piso salarial. A evolução das vendas no varejo nas regiões brasileiras apresentou maior crescimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- o aumento de determinados fundos públicos, especialmente o Fundos Constitucionais de Financiamento, que cresceram continuamente a partir de 2003;
- a retomada dos investimentos públicos e privados direcionando-se parcela importante deles para fora do Sul e Sudeste.

Sobre os efeitos dessas políticas implícitas, a professora Tânia Bacelar de Araújo vem oportuna e insistentemente apontando-as como o principal componente das mudanças regionais neste século, ao impactar com mais intensidade do que as próprias políticas regionais, de caráter explícito para o combate aos desequilíbrios, a diminuição das diferenças socioeconômicas das regiões brasileiras<sup>13</sup>. A questão não é nova. O professor Wanderley Messias da Costa já afirmara que

nenhuma política territorial é geográfica em estado puro, ou seja, simples artimanha de arranjo ao nível de espaço e de poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégia da política econômica maior. Daí (...) o fato de que as políticas regionais, urbanas ou similares sempre ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais do desenvolvimento. (Costa, 1988, p. 55)

Não obstante a polêmica dessa afirmação, ela oferece a possibilidade de profícuo debate para se pensar a natureza das políticas urbano-regionais e o papel que elas devem desempenhar num contexto no qual as políticas implícitas, derivadas da política econômica maior e dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, desempenham sobre as regiões do país. Este está presente na pauta nas discussões sobre a PNDR II.

Quando observamos o padrão de organização socioespacial no Brasil neste início de século XXI alguns aspectos se destacam:

- a generalização da urbanização que atingiu praticamente todo o território brasileiro e estimulou a construção civil em áreas mais interiorizadas e não apenas metropolitanas;
- uma maior interiorização do crescimento econômico, derivado principalmente do modelo de inserção comercial externa do país;

---

13 “Quando se examinam as políticas federais acionadas no período aqui analisado e que contribuíram para o alcance dos resultados supracitados, constata-se que foram políticas nacionais de corte setorial que predominaram, impactando favoravelmente na redução das desigualdades regionais herdadas. Sua formulação em alguns casos considerou tal herança, como é o caso da política de educação superior” (Bacelar, 2013, p. 167).

- um crescimento maior das cidades médias com aumento da oferta de serviços e atividades de comércio para fora das áreas metropolitanas;
- estruturas econômicas mais diversificadas e complexas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste decorrentes da desconcentração produtiva que fora estimulada por múltiplos determinantes desde o final do século passado, cabendo destacar principalmente: guerra fiscal; esforço exportador; e aos efeitos do movimento da economia brasileira pós-2003;
- uma maior diferenciação do território com áreas cujas estruturas produtivas se conectam aos mercados de consumo e de produção do Brasil e do exterior e outras que ficam à margem desse processo, conforme se destacará nas próximas duas seções.

É neste contexto de mudanças na organização espacial do país que as políticas de desenvolvimento urbano-regional devem ser pensadas.

### **Novo padrão de organização espacial no Brasil?**

Conforme destacado por Macedo (2010), desde os anos setenta, observam-se mudanças importantes no padrão demográfico do país, com o maior ritmo de crescimento das cidades médias, menor crescimento das metrópoles do Sudeste, que se tornam menos atrativas às migrações, além do surgimento de novas aglomerações urbanas não metropolitanas que adensaram a rede urbana brasileira. Acrescente-se, ainda, que o número de municípios no país salta, por razões diversas que não cabem aqui discutir, de 3.992 em 1980 para 5.506 em 2000 e para 5.565 em 2010. Este movimento tanto aumenta a integração econômica das novas áreas de expansão que se conectam ao mercado (nacional e externo) quanto amplia a fragmentação territorial (Macedo, 2010; Pacheco, 1998).

Ainda que se manifeste com especificidades regionais (Baeninger & Brito, 2007), a desconcentração demográfica acena para uma configuração territorial do país muito mais complexa e heterogênea, com o sistema de cidades apresentando três características que se acentuam. Em primeiro lugar do ponto de vista interurbano, a rede urbana se complexifica pelo surgimento de aglomerações que passam a exercer alguma centralidade em áreas pouco adensadas anteriormente, aumentando sua integração econômica e territorial com os grandes centros produtores e consumidores do país e do exterior, ampliando a urbanização brasileira. É o caso do que a literatura recente vem chamando no Brasil de cidades do agronegócio que passam a exercer papel importante em sua rede urbana e regional<sup>14</sup>.

A política regional deve considerar uma ação proativa sobre essas cidades – articulando à política de desenvolvimento regional à política urbana – de forma a possibilitar um aumento do policentrismo urbano no Brasil, tal qual defendido na

14 “Quanto mais se difunde o agronegócio globalizado, mais urbana se torna sua regulação e se produzem cidades do agronegócio, que passam a desempenhar novas funções, transformando-se em lugares de todas as formas de cooperação exigidas pelo agronegócio globalizado e resultando em muitas novas territorialidades” (Elias & Pequeno, 2011, p. 30).

PNDR II, com objetivo de avançar na desconcentração – econômica e demográfica – no país. Sem ações públicas e uma política territorial explícita, tais cidades podem ser meras correias de transmissão entre a produção descentralizada, que emerge com as novas dinâmicas no interior do país, e os grandes centros urbanos nacionais e internacionais, que drenam os excedentes produzidos nessas áreas.

Também há de se registrar que a urbanização avança associada aos impactos dos benefícios sociais decorrentes da Constituição de 1988 que atingiram as áreas menos urbanizadas e criou maior circulação monetária geradora de externalidades para as atividades de serviços básicos, pouco sofisticados e intensivos em força de trabalho, além daqueles ligados às atividades decorrentes da descentralização do serviço público – saúde e educação basicamente. Cano (2008a) aponta, inclusive, para o fato *sui generis* de que a urbanização em partes de algumas áreas, como no semiárido nordestino, não decorre da expansão da agricultura, nem da indústria e tampouco do serviço público, mas seria movida pelos efeitos das políticas sociais.

Em segundo lugar, também do ponto de vista interurbano, observa-se aumento da fragmentação, com perda de participação demográfica de municípios de menor porte populacional. Ou seja, se por um lado as cidades médias ampliam sua participação no total da população brasileira decorrente de seus dinamismos particulares, com desempenho econômico superior às Regiões Metropolitanas tradicionais, o que é um aspecto importante para o fortalecimento da rede urbana brasileira, uma parcela considerável de pequenos municípios fica à margem do desenvolvimento recente e perde parte do seu principal ativo: sua força de trabalho potencial.

Um terceiro aspecto, neste movimento contraditório de integração-fragmentação, refere-se ao fator de que muitos núcleos urbanos com dinamismo econômico acima da média nacional passaram a se articular com mais intensidade com o exterior, tensionando elos da rede urbana, pois os centros de decisão que a ordenam se encontram fora do país e não no território nacional. Trata-se de uma verdadeira articulação local-global, com potencial desenvolvimento de forças centrífugas fragmentadoras que derivam diretamente da ação de *global players* privados (Macedo, 2010) Do ponto de vista intraurbano, as mudanças no padrão demográfico reproduzem, especialmente nas cidades médias de maior dinamismo econômico, problemas que são típicos de regiões metropolitanas: insuficiência de infraestrutura urbana, violência crescente, periferização das cidades, dentre outros, indicando que a ocupação e reordenamento territoriais reproduziram os mesmos problemas socioambientais verificados alhures no país<sup>15</sup>.

---

15 Denise Elias e Renato Pequeno (2007) detectam vários dos problemas que surgem nestas novas áreas de expansão: ausência ou insuficiência de infraestrutura social nas áreas habitadas por população de menor renda; surgimento de áreas de ocupação em situação de risco ambiental; favelização nos espaços destinados a usos institucionais e áreas verdes; disseminação de vazios urbanos promovendo a especulação imobiliária; loteamentos periféricos clandestinos desprovidos de infraestrutura; congestionamento nas áreas centrais por movimentação de carga e descarga; crescente desarticulação da agricultura de subsistência e aumento de participação de empresas agropecuárias no total da produção regional; expansão da monocultura, diminuição da biodiversidade e aumento dos processos de erosão genética; mudanças nos sistemas técnicos agrícolas, com difusão de pacotes tecnológicos dominados por empresas oligopolizadas, muitas vezes inadequados para as condições ambientais regionais, destruindo saberes e fazeres historicamente

Apesar do baixo ritmo de crescimento da economia brasileira no período pós-1980, observa-se que a organização espacial do país se tornou muito mais complexa. Conforme destacado por Macedo (2010), do ponto de vista econômico, a desconcentração criou novos pontos de dinamismo no território, tornando a decisão de investimento mais independente do antigo padrão de localização, que era fortemente metropolitano e concentrado no Sudeste. Este se mostrava dependente, prioritariamente, do ritmo de crescimento do mercado interno, comandado pelo aumento da renda gerada a partir dos investimentos produtivos e de seus desdobramentos interestorais.

No entanto, a maior internacionalização da economia brasileira, motivada pelo ajuste exportador (anos oitenta) e pela acelerada abertura econômica promovida pela política neoliberal de integração competitiva (anos noventa), redefiniu os determinantes locacionais do investimento produtivo do país. Esse, no início deste século, a despeito de se manter baixo, *vis-à-vis* suas taxas históricas do século anterior, especialmente entre 1930 e 1980, determinou, para uma parcela significativa do território nacional, desde então, um dinamismo muito dependente do mercado externo (Macedo, 2010).

Muitas áreas ligadas à atividade exportadora – agronegócios e indústrias de bens intermediários, principalmente - puderam conectar-se diretamente à economia internacional, especialmente a partir dos anos 1990, com a qual mantêm, em muitos casos, vínculos mais fortes do que com o núcleo industrial e de serviços do país, cuja estrutura produtiva enfrenta grande dificuldade em decorrência da concorrência externa e da guerra fiscal, geradores de uma possível desindustrialização<sup>16</sup>. Este movimento de “integração econômica competitiva” com o exterior estimula interpretações sobre o potencial enfraquecimento da integração nacional e de uma maior fragmentação da economia brasileira.

A despeito dos resultados deste debate inconcluso, o fato é que se vê um padrão de organização espacial no país que ainda reflete sua herança histórica, mas que traz em seu bojo novas determinações urbano-regionais. É sobre essas heranças que a política regional deve agir, afinal, como apontou Ianni,

nunca é demais lembrar que algumas das raízes da questão nacional se localizam na história dos ciclos e épocas da economia brasileira (...) A sucessão de ciclos e épocas de atividades econômicas predominantes, aqui ou lá, voltadas para o mercado externo, marca os lineamentos dos estados e regiões, da geografia e da história. Assinalam os movimentos do povoamento, colonização, escambo, povoados, cidades, províncias, estados e regiões. Grande parte da história, senão toda ela, está assinalada no presente, como um complexo de diversidades e disparidades, no qual constituem e dispersam estados e regiões, raças e classes, formas de produção material e espiritual. É como se fosse um caleidoscópio de tempos e lugares. (Ianni, 1995, p. 167)

---

construídos; aumento da concentração fundiária; expropriação de agricultores que não têm a propriedade da terra; aquecimento do mercado de terras, elevando o preço e dificultando a reforma agrária; acirramento das privatizações da água; crescimento desordenado das cidades. (Macedo, 2013) detectou problemas similares em estudo feito para o município de Rio Verde (Go).

16 Uma análise dos impactos regionais da desindustrialização no Brasil encontra-se em Sampaio e Macedo (2014).

Esta relação com o mercado externo, continuamente redefinida em cada etapa da acumulação brasileira, continua a desempenhar um papel importante no padrão de organização espacial do país.

### **Quadro geral dos Fundos Constitucionais de Financiamento**

Macedo & Mattos (2008, 2007) destacaram que o FNO, FNE e FCO despertam interesse pela sua importância como modalidade de crédito de desenvolvimento que pode conduzir ao melhor aproveitamento das potencialidades regionais, embora não devessem ser instrumentalizados sem uma política nacional de desenvolvimento regional. Este problema deixou de existir – pelo menos retoricamente - a partir de 2007 quando passaram a ser a principal fonte de financiamento da PNDR, instituída pelo Decreto federal nº 6.047, de 22 de fevereiro daquele ano. Com esta política, o Ministério da Integração Nacional vincularia os financiamentos dos três Fundos aos objetivos dela, com esforços para direcionar recursos para as três áreas - Estagnadas, de Baixa Renda e Dinâmicas - definidas como prioritárias na PNDR<sup>17</sup>.

Vale lembrar ainda, como apontam os autores, que o montante de recursos disponibilizados por eles é relevante, embora insuficiente para fazer frente aos históricos problemas das regiões-alvo, os quais já foram apresentados anteriormente. Na verdade, representam ingressos permanentes e contínuos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e que não substituem outras fontes de financiamento e os gastos do Governo Federal. 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 destinados às três regiões, embora restritos, exclusivamente, aos investimentos privados.

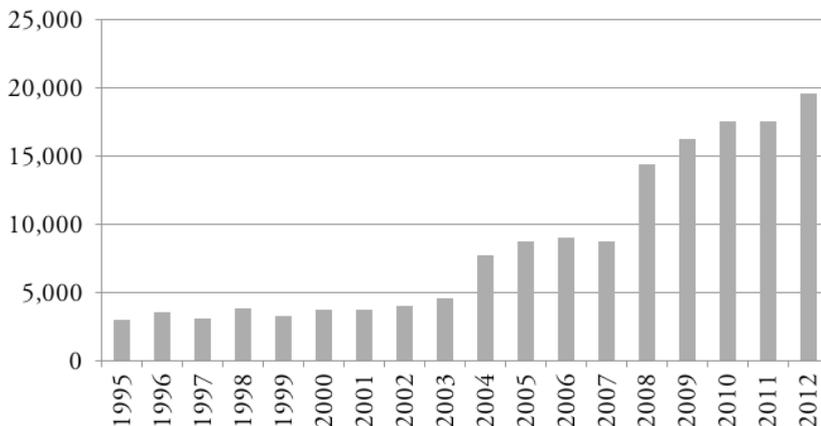
Neste tópico é feita uma breve comparação entre os três Fundos Constitucionais de Financiamento. A ideia é apresentar alguns indicadores que permitam identificar o que há de comum e de específico entre eles. Tratam-se, conforme apresentado na introdução deste texto, de fundos com dotação distinta, haja vista que o FNE recebe 3 vezes mais recursos repassados pela STN do que os outros dois e que, ademais, os três financiam atividades em regiões com dinâmicas e estruturas socioeconômicas muito diferentes.

A figura 1 apresenta a evolução dos valores contratados pelos três Fundos, desde 1995, e na figura 2 encontra-se a evolução do número de operações realizadas. Neles observam-se tanto seu crescimento operacional, quanto o aumento de seu potencial financeiro e de alavancagem para novos investimentos.

---

17 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 Nacional, 2009, p. 9). Sobre a avaliação da PNDR, ver: Vargas (2013).

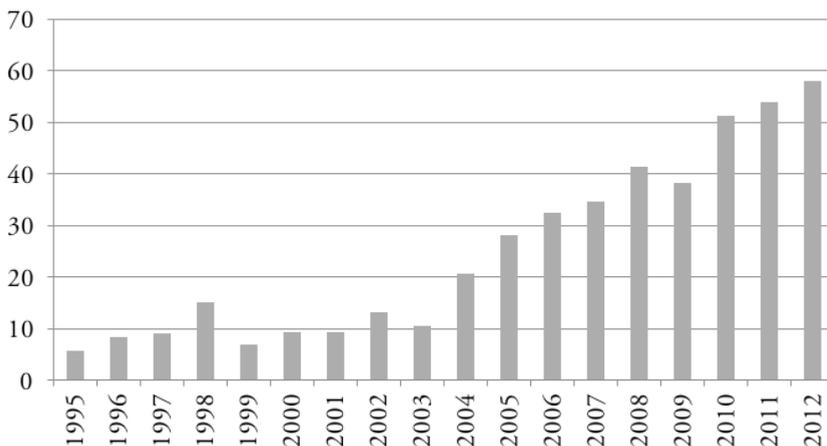
**FIGURA 1 | Fundos Constitucionais de Financiamento: evolução dos valores contratados (em R\$ milhões)\***



\* A PREÇOS CONSTANTES DE 2010. DEFLATOR IGP-DI

FONTE: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

**FIGURA 2 | Fundos Constitucionais de Financiamento: evolução do número de operações contratadas (em mil unidades)**



FONTE: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

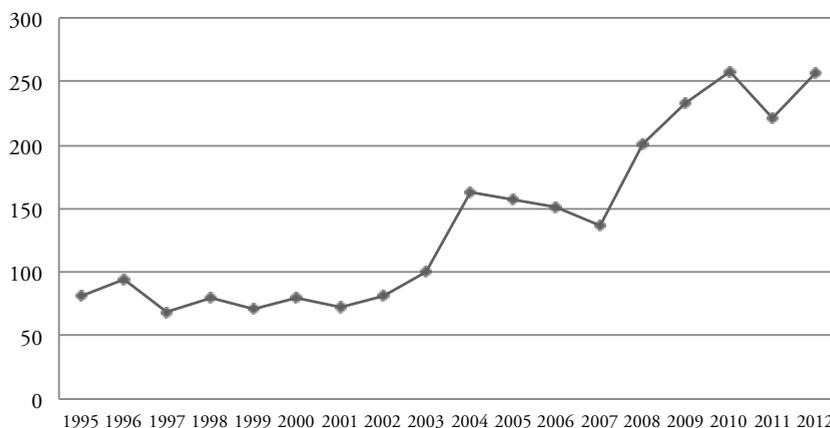
Em relação à operacionalização dos Fundos, há duas fases distintas. Uma, de funcionamento aquém das suas potencialidades, que vai até 2002; outra de 2003 em diante, quando o número de operações e o montante das contratações cresceram continuamente. Na primeira, estima-se que o montante médio anual do valor das contratações foi de R\$ 3,6 bilhões<sup>18</sup> e o número médio anual de operações de quase 56 mil. No entanto, há diferenças nesse período.

18 A preços constantes de 2010 deflacionados pelo IGP-DI.

Até 1994, o número de operações foi em média quase 16 mil/ano enquanto nos oito anos seguintes passou para quase 86 mil/ano. Até 2002, o repasse anual da Secretária do Tesouro Nacional foi sempre maior do que o montante de recursos contratados; a partir de 2003, isso se inverte e em todos os anos. Assim, os valores contratados ficaram acima dos repasses. Nesse segundo período, o número de operações - com média anual de 473 mil - e o montante contratado - com média anual de R\$ 12,7 bilhões - cresceram significativamente. Da mesma forma, o montante das contrações agregadas do FNO, do FNE e do FCO ampliou seu peso em relação ao PIB total das três regiões, em mais de 3 vezes, em média.

A figura 3 apresenta a relação entre o que foi repassado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o que foi contratado pelos Fundos. Nele fica nítida a diferença entre os dois períodos, comentada acima.

**FIGURA 3 | Fundos Constitucionais de Financiamento: relação entre os valores contratados e os repasses da STN (em %)**



FONTE: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A diferença entre um e outro período tem algumas razões, mas a principal está relacionada ao desempenho da economia que foi bastante insatisfatório nos anos 1990, quando a abertura comercial e financeira provocou processo de ajuste defensivo das empresas por todo país (Coutinho & Ferraz, 1994), com redução dos investimentos, o que acarretou baixo crescimento econômico (Cano, 2008). A demanda pelos recursos dos Fundos encontra-se diretamente ligada às decisões de investimento por parte dos potenciais tomadores, que agem de acordo com o “espírito empresarial” privado, portanto em sintonia com a situação do mercado, que naquela conjuntura de regulação neoliberal, era bastante desfavorável. Aliado a isso, problemas de operacionalização dos recursos também se manifestaram durante todo esse período, o que dificultava a circulação deles (Cintra, 2007; Macedo & Mattos, 2008).

Importante destacar que mesmo depois da crise internacional de 2008, os valores contratados continuaram crescendo (figura 1), indicando que mesmo tendo afetado

a economia brasileira – ainda que em proporções bem menores do que alhures, na região de abrangência dos Fundos os investimentos continuaram, inclusive mostraram-se crescentes em termos reais. Além das condições diferentes com que a crise atingiu a economia brasileira, e dos efeitos da política anticíclica empregada pelo governo federal, a implantação da PNDP em 2007 provavelmente contribuiu para o crescimento do uso dos recursos, mesmo em um contexto internacional adverso.

A retomada do crescimento da economia brasileira pós-2003, puxada tanto por fatores externos – crescimento chinês e elevação dos preços internacionais das *commodities* – e internos – aumento da renda média dos brasileiros; maior formalização do mercado de trabalho; aumento do gasto público; elevação do salário mínimo acima da inflação; e ampliação dos programas sociais –, favoreceu a retomada dos investimentos e explica, em parte, o forte aumento da demanda pelos recursos dos três Fundos (figuras 1 e 2).

Além da conjuntura favorável, outros elementos também podem ser apontados como responsáveis pelo salto das operações e do volume de recursos contratados a partir de 2003: a) novas modalidades de créditos (inclusive incorporação de operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e financiamento a infraestrutura e empreendimentos comerciais e de serviços) e ações mais proativas dos bancos gestores dos Fundos; b) esforço para diminuir a inadimplência e recuperar as dívidas dos devedores; c) aumento da capilaridade das ações com abertura de novas agências do Banco da Amazônia e do Nordeste; d) redução das taxas de juros. Na condição de fundo rotativo, os esforços destacados são importantes, especialmente o segundo, porque possibilita o aumento dos recursos disponíveis. Isto permite, inclusive, avançar nos esforços (a) e (c). Ademais, cabe destacar que os resultados da remuneração dos recursos não-aplicados em um período, descontadas as despesas operacionais, podem ser reinvestidos no período seguinte.

Como lembra Cintra, a dinâmica das carteiras de operações está relacionada com:

- a) a demanda por crédito pelos agentes econômicos (relacionada com as características da economia nacional e de cada região);
- b) o grau de inadimplência dos tomadores de crédito, com impactos sobre a capacidade de se realizar novas operações;
- c) a política de concessão de créditos (a oferta) pelas instituições financeiras, relativamente a outras alternativas de aplicação dos recursos;
- d) a disponibilidade de recursos para conceder créditos a taxas de juros compatíveis com os empreendimentos;
- e) descompasso entre tempo de arrecadação e de inversão (investimentos de longa duração);
- e) possíveis dificuldades de acesso provenientes da capilaridade das instituições financeiras etc. (Cintra, 2007, pp. 36-37)

Em suma, completados 25 anos dos Fundos Constitucionais, ainda permanecem um conjunto de desafios a serem enfrentados no tocante à redução das desigualdades regionais no Brasil, sobretudo quanto à atuação da política regional. Conforme apresentado anteriormente, como se trata de um recurso de crédito em condições favoráveis, voltado para a dinamização das atividades produtivas, eles tendem a se concentrar em regiões que já apresentam algum dinamismo econômico. Nestes aspectos, cabe incorporar à dinâmica da atuação dos Fundos Constitucionais os elementos

presentes nos textos da PNDR II que incluem, por exemplo, a constituição de uma rede de cidades policêntricas e promoção da diversificação produtiva e agregação de valor, desde que contemplem o maior ativo do país: a sua diversidade cultural.

### Considerações finais

A urbanização “explosiva” pela qual passou no Brasil no período pós-1980, a saída do Estado como agente coordenador do processo de desenvolvimento e principal agente condutor do processo de Industrialização por Substituição de Importações e a adoção dos ditames da cartilha neoliberal condicionam as profundas modificações regionais e urbanas no país, por isso são “novas determinações” (Cano, 2011). A maior complexidade das relações econômicas, sociais e regionais coloca maiores desafios para planejadores públicos, sobretudo quando se vislumbrou uma retomada da ação do Estado a partir do Governo Lula. No bojo desta retomada do planejamento federal encontra-se a PNDR, tendo como um de seus principais elementos os Fundos Constitucionais de Financiamento.

Os Fundos Constitucionais já são um dos principais fundos públicos no país e são utilizados para a dinamização de atividades produtivas nas regiões-alvo. Em termos de periodização pode-se dizer que a primeira fase de atuação foi de 1989 até 2002, onde estes ainda se encontravam pouco estruturados; e a segunda fase foi se deu a partir de 2003, quando as reformas que incluíram o *modus operandi* dos fundos nos moldes propostos pelo Acordo de Basileia, lhe deu uma feição mais voltada para o mercado, permitindo a sua expansão; já o terceiro período ocorre a partir da implementação da PNDR, quando ocorreram inovações metodológicas para melhor direcionar a ação desses recursos públicos. As diferenças entre estes períodos ficam claras quando são observadas as relações entre os desembolsos dos Fundos e os repasses do STN.

25 anos após o início de seu funcionamento, pode-se dizer que há ação proativa no território, por meio da atuação dos bancos de desenvolvimento que são gestores dos fundos. Porém, ainda são latentes das heterogeneidades intra e inter-regionais, o que lhe coloca desafios para aperfeiçoamento da sua atuação no território, no sentido de promover uma maior coesão econômica, social e regional no país. Além disso, as incertezas colocadas pela crise estrutural do capital e seus impactos no Brasil, junto ao já decidido ajuste fiscal do segundo governo Dilma e atual governo Temer, que já tem efeitos sobre o investimento público.

Neste contexto econômico, social e regional, está em debate a continuidade do planejamento regional, a partir das orientações que o Ministério da Integração Nacional, que coloca perspectivas para a PNDR II. Dentre as principais buscas para a orientação da aplicação dos recursos dos ditos fundos públicos encontram-se a constituição de uma rede de cidades policêntricas, promover o maior empoderamento local, aumentar a diversificação produtiva e agregação de valor, principalmente em regiões com especialização produtiva mineral e agropecuária. Visa, desta feita, ampliar a sua capacidade de atuação e coordenação das atividades voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, dentre elas pode-se destacar a das

“Rotas da Integração” – programa de atuação para o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, tais como Frutas, Mel, Cordeiro, etc.

### Referências bibliográficas

- Azzoni, C. R. (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas.
- Bacelar, T. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Observatório CMG / UPFE / Editora Revan.
- Bacelar, T. (2013). Desenvolvimento regional brasileiro e as políticas públicas federais no governo Lula. In E. Sader (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (pp. 157–172). Rio de Janeiro: Boitempo Editorial / FLACSO Brasil.
- Baeninger, R. & Brito, F. R. A. de. (2007). Crescimento das cidades, das metrópoles e do interior do Brasil contemporâneo. In *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR* (Vol. CD 1). Belém/PA: ANPUR. <http://www.anpur.org.br/anaisAbrir/60/1/anais-do-xii-ena>
- Braga, J. C. de S. (2000). *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
- Brandão, C. A. (2007). *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora Unicamp.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Brasil. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro- Oeste - FCO, e dá outras providências., Lei. No. 7.827 (1989).
- Brasil. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências., Decreto-Lei. No. 6.047 (2007).
- Cano, W. (1998). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
- Cano, W. (2006). A desconcentração espacial da indústria paulista. *Boletim Regional: Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, 1, 18-22. [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=284b995a-deb7-4714-a5e9-3dc883664255&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=284b995a-deb7-4714-a5e9-3dc883664255&groupId=24915)
- Cano, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. São Paulo: UNESP.
- Cano, W. (2008). *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005* (1a. ed). São Paulo: Editora UNESP.
- Cano, W. (2011). *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas, SP: Editora UNICAP.
- Cintra, M. A. M. (2007). Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste). Centro de Estudos em Conjuntura Econômica da UNICAP. <http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2006-007/Subprojeto IXRelat3BNDES.pdf>

- Costa, W. M. da. (1988). *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo, SP: Editora Contexto.
- Coutinho, L. G. & Ferraz, J. C. (1994). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, SP: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) / Editora Papirus.
- Diniz, C. C. (1995, Junho). A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Textos para discussão IPEA. [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1741/1/td\\_0375.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1741/1/td_0375.pdf)
- Diniz, C. C. (2005). Território e Nação. In F. Rezende, P. Tafner (Eds.). *O Estado de uma Nação* (pp. 157–197). Brasília, DF: IPEA. [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3057/1/Cap%C3%ADtulo\\_5\\_Brasil\\_estado\\_de\\_uma\\_na%C3%A7%C3%A3o\\_2005.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3057/1/Cap%C3%ADtulo_5_Brasil_estado_de_uma_na%C3%A7%C3%A3o_2005.pdf)
- Diniz Filho, L. L. (2005). Para onde irão as indústrias? In E. S. Albuquerque (Org.) *Que país é esse?* (pp. 63–97). Rio de Janeiro: Editora Globo.
- Elias, D. & Pequeno, R. (2011). Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9(1), 25-39. <http://doi.org/10.13061/rbeur.v9i1.168>
- Guimarães Neto, L. (1995a). Desigualdades regionais e federalismo. In R. B. A. Affonso & P. L. B. Silva (Orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (pp. 13–59). São Paulo, SP: FUNDAP.
- Guimarães Neto, L. (1995b). Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In R. B. A. Affonso & P. L. B. Silva (Orgs.). *A federação em perspectiva* (pp. 374-397). São Paulo SP: FUNDAP.
- Guimarães Neto, L. (1996). Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil. In *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC* (pp. 480-498). Águas de Lindoia: ANPEC.
- Ianni, O. (1995). *Teorias da globalização*. São Paulo, SP: Editora Record.
- Macedo, F. C. de. (2010). *Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana do Brasil* (Tese de Livre Docência). UNICAP, Campinas, SP, Brasil.
- Macedo, F. C. de. (2013). Transformação econômica, inserção externa e dinâmica territorial no Centro-Oeste brasileiro: o caso de Rio Verde. *Revista Sociedade & Natureza*, 25(1). <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/17603>
- Macedo, F. C. (2014). Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. In *Anais do 2º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade* (p. 12). Campina Grande: EDUEPB.
- Macedo, F. C., & Mattos, E. N. (2007). Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no pós-real. *Bahia Análise & Dados*, 16, 621-633.
- Macedo, F. C. & Mattos, E. N. (2008). O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. *Ensaio FEE*, 29(2), 355-384. <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2181>
- Ministério da Integração Nacional (2009). Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO - FNE - FNO) 20 anos de desempenho operacional. Ministério da Integração Nacional. [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=beabe174-cd93-4b2c-9857-05b73b31ab8d&groupId=407753](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=beabe174-cd93-4b2c-9857-05b73b31ab8d&groupId=407753)
- Monteiro Neto, A. (Ed.). (2014). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA.

- Pacheco, C. A. (1998). *Fragmentação da Nação*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
- Pacheco, C. A. (1999, Março). Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores de produção e do investimento industrial. *Textos para discussão IPEA*. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0633.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0633.pdf)
- Resende, G. M. (2013). Regional development policy in Brazil: a review of evaluation literature. *Redes*, 18(3), 202–225. <http://doi.org/10.17058/redes.v18i3.3565>
- Sabóia, J. (2004). A indústria brasileira no Nordeste e as desigualdades inter e intraintra-regionais. *Revista Econômica*, 6(1). <http://www.revistaeconomica.uff.br/index.php/revistaeconomica/article/view/194>
- Sabóia, J. (2009). Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, 11(2). <http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/novaeconomia/article/view/389>
- Sampaio, D. P. & Macedo, F. C. de. (2014). Desindustrialização no Brasil e impactos regionais: uma análise preliminar. *Conjuntura & Planejamento*, 1(184), 49-57.
- Secretaria de Desenvolvimento Regional. (2012). I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional - Documento de Referência. SDR/Ministério da Integração Nacional. [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157).
- Sormani, H. (1977). Formación social y formación espacial: hacia una dialéctica de los asentamientos. *Estudios Sociales Centroamericanos*, 6(17). <http://hapi.ucla.edu/journal/detail/196>
- Vargas, D. B. (2013, Dezembro 2). *Planejamento regional no Brasil no século XXI: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (Dissertação de Mestrado). Universidade Regional de Blumenau, Blumenau. [http://www.bc.furb.br/docs/DS/2013/357678\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs/DS/2013/357678_1_1.pdf)