

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 – ENTRE O URBANO E O REGIONAL: AS METRÓPOLES E OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO
Autor(a)	Rodrigo Portugal
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo11

Título do livro	50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL
Organizador(es)	Marco Aurélio Costa
Volume	6
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	-
ISBN	978-65-5635-068-4
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ENTRE O URBANO E O REGIONAL: AS METRÓPOLES E OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

Rodrigo Portugal

1 INTRODUÇÃO

As metrópoles, sob um ponto de vista estritamente administrativo, estão contidas nas macrorregiões, assim como as macrorregiões contêm as grandes metrópoles nacionais. Dessa forma, seria relativamente simples a conciliação do estudo das regiões e das metrópoles como modos de caracterização do território, de forma a melhor compreender os fenômenos urbanos e regionais no Brasil.

Contudo, a categorização analítica não é tão simples, em especial se tratando de alinhamento de financiamento de políticas públicas. No Brasil, historicamente, políticas voltadas para as regiões se alinharam às matrizes econômicas de desenvolvimento, com o intuito de reduzir desigualdades regionais, enquanto políticas metropolitanas foram sendo construídas pensando, entre outros elementos, nas aglomerações surgidas do crescimento econômico e seu rebatimento sobre a cidade.

A conexão entre a matriz metropolitana e regional foi bastante investigada na segunda metade do século XX, a partir dos investimentos possibilitados pelas superintendências de desenvolvimento regional, criadas inicialmente em 1959 sob a coordenação de Celso Furtado, para o Nordeste (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), e replicadas nos anos 1960, para a Amazônia (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam) e o Centro-Oeste (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco).

As instituições buscavam orientar os gastos públicos e privados de acordo com planos de desenvolvimento, com a justificativa de promover investimentos estratégicos nas macrorregiões periféricas, com as metrópoles regionais tendo um papel central.

Segundo pesquisas do Observatório das Metrópoles sobre Fortaleza, Recife e Salvador (Costa e Pequeno, 2015; Souza e Bitoun, 2015; Carvalho e Pereira, 2014), os incentivos fiscais da Sudene tiveram grande influência na montagem de parques industriais nas metrópoles, causando um reordenamento na dinâmica produtiva, social e populacional vista até então.

Na esteira dos incentivos fiscais, a Sudene atrai indústrias para o Nordeste que vão se concentrar, em especial, nas três grandes capitais da região – Salvador, Recife e Fortaleza –, acelerando o processo de urbanização (Costa e Amora, 2015, p. 42).

O trecho mostra que é presente na literatura uma interpretação de que as políticas de desenvolvimento regional influenciaram a produção do espaço metropolitano, em especial na região Nordeste.¹ Entretanto, a partir dos anos 1990, as superintendências se enfraqueceram, assim como seu modelo de financiamento por incentivos fiscais (Portugal e Silva, 2020). A Sudam e a Sudene foram extintas em 2001² e não foram mais recepcionados novos projetos para o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), que consistiam na redução de impostos para empresas sediadas no Sudeste que apresentassem projetos produtivos nas áreas de abrangência das superintendências.

Dado esse panorama de fragilização do modelo, novos elementos de financiamento do desenvolvimento regional foram sendo criados, como os fundos constitucionais de financiamento (FCFs) surgidos a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Os FCFs têm como objetivo prover linhas de crédito subsidiadas para empreendimentos de menor porte nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil (Brasil, 1989), com recursos oriundos, primordialmente, de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do qual 1,8% é destinado para o Nordeste – metade para o semiárido –, 0,6% para o Norte e 0,6% para o Centro-Oeste.

Na região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é administrado pelo Banco da Amazônia S. A. (Basa), cuja sede se localiza em Belém; no Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) é administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com sede em Fortaleza; e no Centro Oeste, a gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) é realizada pelo Banco do Brasil, cuja sede fica em Brasília, visto que não há banco de desenvolvimento na região.

De acordo com Portugal e Silva (2020), os FCFs inverteram a lógica de financiamento do desenvolvimento regional, focando empreendimentos de menor porte, ao contrário do modelo de apoio a grandes empresas construído pelo Finam e o Finor. Ademais, a lógica dos fundos pressupõe a dispersão do crédito no território macrorregional, algo que reduz o foco sobre as áreas metropolitanas.

1. Na Amazônia oriental, e no caso de Belém em específico, Cardoso, Fernandes e Bastos (2015, p. 36) mostram que os investimentos possibilitados pela Sudam eram voltados para projetos de assentamento rural, construção de usinas hidrelétricas, abertura de rodovias, projetos de extração mineral e de madeira, mas que também mantiveram a centralidade de Belém, por meio do fortalecimento de atividades de comércio e serviços vinculadas a esses novos empreendimentos.

2. A Sudeco já havia sido extinta em 1990.

Sendo assim, são mais de trinta anos de operacionalização dos FCFs, em uma dinâmica produtiva regional e urbana brasileira que se modificou intensamente entre 1990 e 2020. Do crescimento acelerado das metrópoles se verifica uma estagnação persistente, assim como é cada vez mais constante a centralidade do debate sobre as cidades médias, redes urbanas e redes policêntricas de cidades no debate urbano e regional.

Tais mudanças, certamente, tiveram reflexos na produção do espaço metropolitano, e o texto busca investigar aspectos do estágio atual da relação entre as metrópoles e o financiamento do desenvolvimento regional a partir dos FCFs.

A segunda seção pergunta como as metrópoles estão representadas nos normativos (leis, portarias, planos) relacionados aos FCFs. Elas estão presentes e são estratégicas para o desenvolvimento regional? Para respondê-la, analisa-se sua relação com a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e apresentam-se características gerais dos fundos e as possibilidades de interlocuções das contratações com as metrópoles.

A terceira seção indaga qual o volume de contratação dos FCFs nas metrópoles em relação ao volume total das contratações e ao seu direcionamento quanto ao setor produtivo. Onde estas aconteceram em 2022 e quais as principais atividades econômicas alcançadas? Para esta pergunta, busca-se explorar dados dos recursos contratados em municípios metropolitanos.

2 AS METRÓPOLES NOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

Os FCFs foram criados pela CF/1988 e regulamentados no ano seguinte, pela Lei nº 7.827/1989. Em 2022, foram contratados R\$ 54,2 bilhões com recursos oriundos dos fundos para investimentos nas regiões Norte, Nordeste³ e Centro-Oeste.

A principal característica dos recursos é o direcionamento para tomadores de menor porte, como agricultores familiares ou empresários urbanos, sendo destinados, primordialmente, para investimentos produtivos. Os alvos são empreendimentos privados, sejam pessoas físicas ou jurídicas,⁴ e os recursos são bastante despendidos para o setor rural e para a agricultura familiar, nos termos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os FCFs podem financiar investimentos privados voltados para a infraestrutura urbana, como transporte público ou distribuição de energia elétrica; no entanto,

3. No Nordeste, o FNE beneficia investimentos na área de atuação da Sudene, que, além da região, engloba o norte de Minas Gerais e o Espírito Santo.

4. Em 2017, foram incluídos no rol de beneficiários estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos. Uma tentativa de os FCFs se tornarem o *funding* do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

como são investimentos de maior vulto, dependem do tamanho do patrimônio líquido (PL) dos fundos para serem executados.

O PL é a riqueza do fundo para os acionistas e mede o tamanho deste a partir da diferença entre ativos e passivos, além de dar indicações sobre seu desempenho financeiro. É um importante indicador de gestão financeira e patrimonial dos recursos. Nos últimos anos, o PL dos fundos cresceu, sendo que os do FNO e do FCO ficaram em torno de R\$ 30 bilhões cada, enquanto o do FNE ultrapassou os R\$ 100 bilhões.⁵

No caso do FNE, a regra delimita que empresas individuais podem contratar até 1% do PL; grupos econômicos, 1,5%; e projetos estratégicos definidos pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), 3%.⁶

Por exemplo, o PL do FNE foi de R\$ 107 bilhões em 2021, logo, investimentos metropolitanos, como a ponte Salvador-Itaparica na Bahia, orçada em torno de R\$ 9 bilhões, não poderiam ser financiados em sua totalidade, ficando restritos a R\$ 3 bilhões, caso estivessem delimitados enquanto prioritários no PRDNE.

O objetivo da restrição é não concentrar os recursos em poucos projetos, cabendo a outras instituições financeiras públicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou a fundos de investimento internacionais dar aporte de recursos para os investimentos.

Do mesmo modo, os FCFs não financiam entes federativos. Municípios metropolitanos reunidos para resolver problemas legais decorrentes da aglomeração urbana, como instalação de aterro sanitário determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), teriam dificuldades de acessar os fundos constitucionais. Por outro lado, empreendimentos vencedores de licitações realizadas pelos entes metropolitanos poderiam acessar os recursos, por serem destinados ao setor privado.

A instituição que define os setores e espaços prioritários de aplicação dos FCFs são os conselhos deliberativos (Condels) das superintendências de desenvolvimento regional, compostos por representantes dos governos estaduais, dos bancos regionais de desenvolvimento, da sociedade e dos ministérios setoriais.

As superintendências foram recriadas em 2007 (Sudam e Sudene) e em 2009 (Sudeco), e seus respectivos conselhos têm a prerrogativa de votar anualmente quais atividades produtivas e recortes espaciais são estratégicos para o desenvolvimento da sua área de abrangência.

5. Ver Brasil (2018) e CMAP (2020).

6. Ver BNB (2022, p. 24).

As decisões podem se pautar por interesses específicos, planos regionais de desenvolvimento, planejamentos setoriais ou questões macroeconômicas. Contudo, desde 2007, as principais orientações para os FCFs quanto às prioridades espaciais são provenientes da PNDR, que possui uma regionalização própria para definir seus territórios prioritários.

As tipologias da PNDR foram criadas para regionalizar o território nacional em quatro tipos, de acordo com a renda e o dinamismo da região. Até 2019, os territórios eram divididos em alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda, em que as regiões classificadas como de alta renda eram as únicas assinaladas como não prioritárias – isto é, possuíam condições de crédito via FCF menos favorecidas que as demais regiões.

A partir de 2019, a metodologia se alterou, e os territórios foram classificados de acordo com a renda (alta, média e baixa) e o dinamismo (alto, médio e baixo), porém as regiões de alta renda, não importando seu dinamismo, continuaram não sendo prioritárias.

Portanto, as metrópoles não surgem diretamente enquanto classificação determinante para as prioridades dos FCFs, por não estarem discriminadas na tipologia da PNDR. Entretanto, indiretamente, as regiões de alta renda coincidem com as capitais dos estados, municípios centrais nas metrópoles do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que não as torna prioritárias para os FCFs.

Classificações, como a hierarquia urbana, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para as regiões de influência das cidades (Regic), utilizam as metrópoles e, no exercício de compatibilização com as tipologias da PNDR, é possível perceber que, nos municípios circunscritos nas metrópoles, somente as capitais estão classificadas como alta renda.

Os municípios metropolitanos no entorno das capitais têm classificação diferenciada. Como exemplo, de acordo com a pesquisa Regic 2018 (IBGE, 2020), a metrópole de Belém na região Norte é composta por Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides, e somente a capital do estado é classificada como alta renda na PNDR, com diferenciação dos demais municípios componentes da metrópole.

Ananindeua e Marituba possuem média renda e médio dinamismo, enquanto Benevides é qualificada como média renda e alto dinamismo na tipologia da PNDR de 2019. Portanto, tornam-se alvos prioritários dos FCFs. O mesmo é visualizado nas demais metrópoles das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, classificadas na Regic 2018 (IBGE, 2020), como Manaus, Salvador, Fortaleza, Recife, Brasília e Goiânia, em que os empreendimentos privados das capitais não são o alvo, mas, sim, aqueles localizados nos demais municípios componentes da aglomeração. Logo, o foco dos FCFs são os empreendedores privados localizados nos municípios periféricos das metrópoles.

A explicação para os empreendimentos localizados nas capitais não serem alvo de políticas que buscam reduzir as desigualdades entre as regiões pode estar nos próprios conceitos subjacentes às políticas de desenvolvimento regional.

Nas concepções mais tradicionais de teorias de desenvolvimento regional, a economia precisa se dispersar no território para fora das aglomerações que têm tendência natural de polarização, como o caso das metrópoles. O papel das políticas públicas seria transbordar o desenvolvimento para áreas periféricas onde é mais custoso o acesso ao crédito.

Autores tradicionais, como François Perroux, dos polos de crescimento e desenvolvimento, ou Albert Hirschmann, dos efeitos de encadeamento produtivo no espaço a partir de um setor estratégico, defendiam escolhas setoriais e espaciais estratégicas para o transbordamento dos efeitos do desenvolvimento.

Desse modo, existem interpretações de que os FCFs são instrumentos para a dispersão do desenvolvimento via crédito subsidiado, que, de certa forma, já seria consolidado nas capitais, uma vez que possuem melhor estrutura de acesso bancário. Um exemplo normativo da dispersão do crédito e direcionamento para o interior é a alocação de metade dos recursos destinados ao FNE para o semiárido nordestino (Brasil, 1989), região sem incidência de metrópoles, nos termos da Regic 2018 (IBGE, 2020). A própria lei dos FCFs afirma que um dos objetivos dos fundos é “apoiar a criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas” (Brasil, 1989).

Outro elemento que explica o fato de as capitais não serem alvo dos FCFs é o diagnóstico das recentes transformações territoriais no país, a partir do qual se identificou o avanço das cidades médias em relação às áreas metropolitanas tradicionais no papel de intermediação entre espaços urbanos de diferentes portes (Macedo e Porto, 2021; Moura e Ferreira, 2021), o que redireciona os FCFs.

Contudo, a tendência de dispersão dos FCFs não foi feita de forma exacerbada, uma vez que, na revisão da PNDR em 2012, o texto da política foi corrigido para consolidar uma rede policêntrica de cidades que não necessariamente exclui as áreas metropolitanas (Alves e Rocha Neto, 2014), tornando-as possíveis catalisadoras de efeitos de dispersão sobre o território.

Em termos práticos, os espaços prioritários da PNDR, que, no âmbito metropolitano, se traduzem nos municípios adjacentes às maiores capitais, apresentam como diferenciação ao acesso ao crédito dos FCFs duas vantagens, conforme a seguir descrito.

- 1) *Maior limite financiável de investimentos*: um empreendimento de grande porte localizado em uma região de alta renda só pode financiar 70% do seu investimento com recursos dos fundos, ao passo que, para empreendimentos localizados em espaços prioritários, é possível um percentual mais elevado, como 100%, a depender do porte e do município.

- 2) *Encargos financeiros inferiores*: na metodologia de cálculo dos FCFs, uma das variáveis utilizadas é o fator de localização. Caso o município esteja enquadrado nos espaços prioritários, o fator de localização é inferior, e, portanto, os encargos financeiros, como a taxa de juros, tendem a ser reduzidos em relação aos demais.

Destaca-se que as contratações de recursos dos fundos não são proibidas nas capitais, somente existem condições de crédito menos favorecidas de limite financiável e encargos financeiros em relação aos espaços prioritários. Em contrapartida, variáveis como garantias e análise de risco, determinantes para a concessão do crédito, não são afetadas pela localização do empreendimento e não criam diferenciação entre os empreendedores localizados nos municípios metropolitanos e o restante das tipologias.

Esse é um problema importante, uma vez que impacta o acesso ao recurso dos fundos e pode gerar impeditivos de acesso aos recursos em empreendedores de municípios menos dinâmicos.

3 OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS NAS METRÓPOLES

Na terceira seção, busca-se dimensionar as contratações dos FCFs nas metrópoles em geral e entender qual a sua participação nos valores totais dos fundos. O objetivo é dar um panorama das contratações em 2022 e identificar para quais atividades econômicas estão sendo direcionados.

Como visto, no fenômeno metropolitano, os municípios do entorno das capitais têm condições especiais para a tomada de crédito. Tais condições podem ser as mesmas de municípios de fora das regiões metropolitanas (RMs), uma vez que os FCFs são guiados pela tipologia da PNDR e pelos espaços prioritários definidos pelos Condels das superintendências de desenvolvimento regional, que não delimitam explicitamente as metrópoles.

Em 2022, os FCFs contrataram R\$ 54,2 bilhões, dos quais 9% (R\$ 4,9 bilhões) foram destinados para municípios classificados na Regic 2018 como metropolitanos,⁷ um percentual baixo se considerado o poder de atratividade dos centros econômicos, demonstrando que a política regional tem efeito na dispersão direta do crédito, se tomada a premissa que as metrópoles são áreas mais ricas.

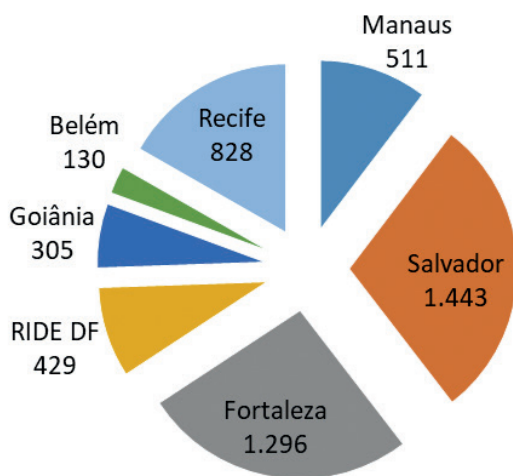
7. i) Metrópole de Manaus: Manaus; ii) Metrópole de Belém: Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides; iii) Metrópole de Goiânia: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade; iv) Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (Ride-DF): Águas Lindas de Goiás, Brasília, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás; v) Metrópole de Fortaleza: Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba; vi) Metrópole de Salvador: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passe, Simões Filho; e vii) Metrópole do Recife: Abreu e Lima, Aracoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paudalho, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

A maior parte das contratações gerais dos FCFs está localizada em municípios classificados como centros locais, para os quais mais de 54% dos recursos em 2022 (R\$ 29 bilhões) foram destinados. Os centros locais são cidades com população média de 12,5 mil habitantes, cuja influência é restrita ao próprio limite territorial, isto é, o perfil das aplicações dispersa diretamente o crédito para os municípios e não os centraliza em municípios maiores, com possíveis efeitos indiretos sobre a capilaridade dos fundos.

São municípios como Jaborandi, na Bahia, distante da metrópole de Salvador, que em 2022 contratou mais recursos (R\$ 323 milhões) que as metrópoles de Belém e Goiânia. O município é sede da Santa Efigênia, empresa produtora de grãos e sementes, e está situado no Matopiba, acrônimo dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, uma área de expansão agrícola de soja e milho, confirmando a destinação interiorana do crédito dos FCFs e novas configurações territoriais fora das metrópoles.

Com relação às metrópoles, o gráfico a seguir demonstra os valores em milhões de reais das contratações em 2022.

GRÁFICO 1
Contratações dos FCFs nas RMs (2022)
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento/resource/2d467a0e-afe3-4149-b3b7-83559351df8b>. Acesso em: 16 maio 2023.
Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O gráfico mostra que, em 2022, as duas maiores RMs do Nordeste (Fortaleza e Salvador) foram as que receberam mais recursos dos FCFs, seguidas por Recife.

Manaus e a Ride-DF vêm atrás, com cerca de 10% das contratações, e depois aparecem Goiânia e Belém.

Ademais, duas constatações são importantes para analisar os resultados. A primeira é que as capitais dos estados e cidades principais das metrópoles (Recife, Salvador, Fortaleza, Manaus, Belém, Goiânia e Brasília) representaram R\$ 2,4 bilhões em contratações (49% do total nas RMs), significando que, apesar das restrições ao crédito dos FCFs, as capitais são destino de quase metade dos recursos contratados nas metrópoles. Isso demonstra que, em termos de dispersão do crédito nas áreas metropolitanas, os fundos não chegaram a ter êxito no ano em análise.

A segunda constatação é a distribuição de recursos segundo atividades econômicas nas metrópoles. Segundo os dados para 2022, obtidos do painel do MIDR,⁸ as maiores contratações foram destinadas para infraestrutura, para geração de energia elétrica, em municípios periféricos nas áreas metropolitanas. Foram destinados R\$ 575 milhões para os municípios de Camaçari, na metrópole baiana, Maracanaú e Caucaia, na metrópole cearense. Em Caucaia, está sendo construído um parque eólico com 48 turbinas *offshore* e 11 *semi-offshore*, totalizando 548 MW de energia, uma tendência recente de investimentos no Nordeste brasileiro.

Nos demais resultados referentes às atividades econômicas, foi possível perceber uma diferenciação nas atividades beneficiadas de acordo com a região onde a metrópole se encontra.

Na região Norte, as contratações para a indústria de transformação, tanto em Belém quanto em Manaus, ainda são salutares. Em Manaus persiste o Polo Industrial de Manaus (PIM), um dos maiores símbolos do período de investimentos possibilitados por incentivos fiscais, enquanto, em Belém, o resultado surpreende, visto o declínio da atividade na região, como demonstraram Monteiro Neto, Silva e Severian (2019), a partir da medição da transformação do nível de empregos industriais nos últimos quinze anos em aglomerados industriais relevantes (AIRs).

O comércio também foi relevante nas metrópoles da região Norte, um fenômeno antigo, como mencionado por Cardoso, Fernandes e Bastos (2015), que destacaram a importância dos estabelecimentos nas cidades de maior porte em relação às atividades produtivas do interior.

Por sua vez, também ganha relevância a infraestrutura, por meio da produção e distribuição de eletricidade, gás e água, como uma das atividades de maior contratação, uma atividade com potencial de integrar a metrópole.

8. Disponível em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento>. Acesso em: 28 abr. 2023.

No Nordeste, as metrópoles de Salvador e Fortaleza apresentaram contratações para geração de energia elétrica nos municípios periféricos, ligados aos novos parques eólicos que estão sendo construídos na região. Todavia, a metrópole do Recife apresentou comportamento mais pulverizado nas atividades econômicas, com investimentos em hotéis e no cultivo de cana-de-açúcar, uma atividade ancestral na região.

No Centro-Oeste, as atividades rurais vêm se destacando ao longo dos anos, mas esperava-se que as características ficassem restritas aos municípios não constantes nas metrópoles. Ao contrário do esperado, em Brasília, principal cidade da RIDE-DF, os maiores volumes de contratações foram destinados para pessoas físicas, o público-alvo do Pronaf, e também para a contratação para atividades pós-colheita. Em Goiânia, apesar de o crédito ser mais disperso, também foi evidenciado um direcionamento para o transporte de cargas, atividade atualmente vinculada ao transporte de grãos no Centro-Oeste.

A tabela a seguir demonstra as diferenças retratadas entre as regiões, destacando as três principais atividades econômicas contratadas em 2022.

TABELA 1
Maiores contratações nas metrópoles por atividade econômica (2022)

Região	RM	CNAE	Contratações (R\$ 1 milhão)
Norte	Manaus	Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	147
		Indústrias de transformação	127
	Belém	Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	150
		Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	86
		Indústrias de transformação	22
		Transporte, armazenagem e comunicações	127
Salvador	Atividades do operador portuário	536	
	Geração de energia elétrica	139	
	Lojas de variedades, exceto lojas de departamento ou magazines	146	
Nordeste	Fortaleza	Fabricação de produtos de trefilados de metal padronizados	43
		Geração de energia elétrica	436
		Gestão e administração da propriedade imobiliária	74
	Recife	Aluguel de imóveis próprios	25
		Cultivo de cana-de-açúcar	93
		Hotéis	118

(Continua)

(Continuação)

Região	RM	CNAE	Contratações (R\$ 1 milhão)
		Atividades de pós-colheita	14
	Ride-DF	Comércio atacadista de máquinas e equipamentos para uso comercial; partes e peças	36
		Pessoa física	251
Centro-Oeste		Fabricação de outros produtos de metal não especificados anteriormente	12
	Goiânia	Serviços de diagnóstico por imagem com uso de radiação ionizante, exceto tomografia	12
		Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional	17

Fonte: MIDR. Disponível em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento/resource/2d467a0e-afe3-4149-b3b7-83559351df8b>. Acesso em: 16 maio 2023.

Obs.: CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

Com relação aos setores, percebe-se que o direcionamento é dado para atividades historicamente relacionadas a grandes efeitos multiplicadores ou impactos no território, como o investimento em energia elétrica ou outro tipo de infraestrutura econômica que possa beneficiar um estado inteiro, ou mesmo a indústria de transformação, que aciona elementos mais modernos de uma cadeia produtiva.

Ainda resiste uma mística sobre os grandes impactos no território, mas deve-se avaliar se os fundos podem ser tais elementos ou se funcionam como um modelo de financiamento para efeitos regionais mais restritos territorialmente, no qual se incluem as metrópoles e seus mecanismos de aglomeração, mas também de conectividade com o território, em particular com as regiões no entorno das capitais dos estados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fenômenos metropolitanos e regionais no Brasil pouco dialogam, ainda mais em termos de financiamento de políticas públicas. Nesse sentido, o texto buscou traçar um panorama entre o financiamento possibilitado pelos FCFs, os principais instrumentos da política de desenvolvimento regional, e os espaços metropolitanos no Brasil.

Para tanto, perguntou-se, em primeiro lugar, como os normativos (leis, normativos, planos) dos FCFs discutem as metrópoles. Elas estão presentes e são estratégicas para o desenvolvimento regional? Em segundo lugar, indagou-se sobre a magnitude dos valores das contratações em municípios entendidos como metropolitanos pela hierarquia urbana do IBGE. Onde foram contratados em 2022 e quais as principais atividades econômicas alcançadas?

Os resultados mostraram que a atual PNDR tem a sua própria classificação do território que não explicita a escala metropolitana como alvo evidente da política. Contudo, implicitamente, as metrópoles são abrangidas nas prioridades espaciais por conterem municípios periféricos classificados como baixa e média renda, classificações tidas como prioritárias pela PNDR. As capitais dos estados não gozam de condições diferenciadas de crédito por estarem classificadas como territórios de alta renda, uma vez que a PNDR busca a dispersão das contratações.

Contudo, isso não significa que o enfoque metropolitano ou as políticas desenvolvidas para o bem-estar nesse recorte espacial, como o Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015), não possam estar presentes na política regional. O caminho para a metrópole se tornar prioridade espacial na política regional passa pelas resoluções dos Condels das superintendências, que atualmente seguem os recortes estabelecidos pela PNDR e também podem decidir por outro tipo de espacialização favorável ao desenvolvimento regional, desde que entendam que seja favorável à dispersão dos efeitos positivos a partir de uma rede policêntrica de cidades.

Caso a metrópole seja selecionada como um recorte espacial estratégico, os tomadores de recursos localizados nesta podem gozar de taxas de juros diferenciadas e maiores limites financeiros. É importante reforçar que entes municipais não podem legalmente acessar os recursos dos FCFs, que são destinados para empreendedores privados localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Para a segunda pergunta, os resultados mostraram que os municípios localizados nas metrópoles tomaram apenas 10% do total de recursos contratados em 2022, e os principais tomadores estiveram localizados nos centros locais, nos quais mais de 50% do total dos recursos foi contratado. Isso mostra que o perfil das contratações dos FCFs age diretamente na dispersão do crédito, operando em municípios que recebem menos influências das metrópoles. O objetivo seria aumentar os efeitos no território local.

Nas metrópoles, as contratações se dividiram entre as capitais e os municípios periféricos das RMs, apesar de os últimos terem condições especiais para a tomada de recursos.

Com relação aos setores produtivos, as principais atividades econômicas beneficiadas nas metrópoles tiveram uma diferenciação regional. As metrópoles do Norte se destacaram pela contratação nas indústrias de transformação; as do Nordeste, para a energia elétrica, em especial os parques eólicos que se avolumam na região; enquanto o Centro-Oeste se voltou para atividades ligadas ao setor rural, uma tendência também da região.

Percebe-se que as contratações se destinam para atividades econômicas, tradicionalmente apontadas como geradoras de efeitos de maior alcance no espaço, como a geração de energia elétrica, que pode beneficiar todo um estado ou a construção de estruturas portuárias para navegação em largas distâncias. Investimentos em infraestruturas urbanas, como modais viários que integram a metrópole, pouco foram visualizados com as contratações dos FCFs.

Dessa forma, não foram encontrados direcionamentos específicos para temáticas metropolitanas, como sistemas de integração de transportes nas grandes cidades ou tratamento de resíduos sólidos, uma vez que os FCFs se destinaram para o interior e para municípios de menor porte. Contudo, tais possibilidades não são inalcançáveis. É necessária articulação para inserção das metrópoles nos sistemas de governança dos FCFs, que envolvem os bancos de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul.-dez. 2014.
- BNB – BANCO DO NORDESTE S. A. **Programação regional: FNE 2022**. Fortaleza: BNB, jan. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/DocumentoProgramaoFNE2022v4.1_vFinal.pdf.
- BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 1989. Seção 1.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. **Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Sefel, dez. 2018.
- CARDOSO, A. C. D.; FERNANDES, D. A.; BASTOS, A. P. V. A inserção da RMB na Amazônia e na rede urbana brasileira. In: CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. (Ed.). **Belém: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Ed.). **Salvador: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net.br/livro/salvador/>.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO):** ciclo 2020. Brasília: CMAP, 2020.

COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole. *In*: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Ed.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 31-76.

COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Ed.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net.br/livro/fortaleza/>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018):** apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2652).

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. **Perfil e dinâmicas das desigualdades regionais no Brasil em territórios industriais relevantes.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2511).

MOURA, R.; FERREIRA, G. **Ensaio operacionais para a identificação de cidades médias.** Brasília, Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2649).

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. da. **História das políticas regionais no Brasil.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2020. v. 1, 130 p.

SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Ed.). **Recife: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <https://transformacoes.observatoriodasmetrosoles.net.br/livro/recife/>.