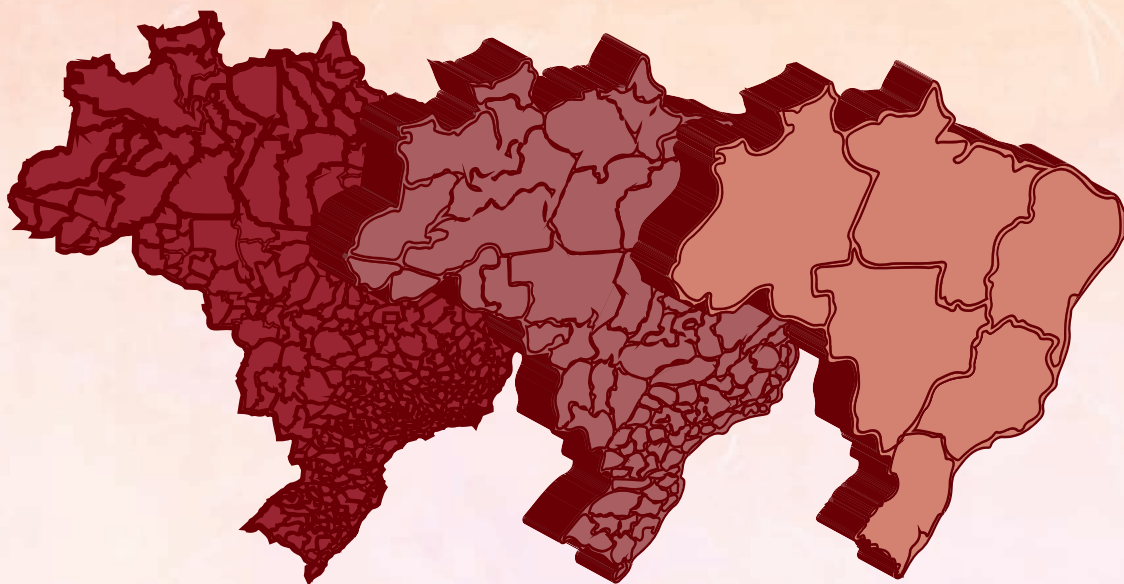


Avaliação de Políticas Públicas no Brasil

uma análise da Política Nacional
de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Editor
Guilherme Mendes Resende



Esta obra é fruto de um grande esforço de investigação acerca dos impactos regionais das políticas públicas brasileiras. Este terceiro volume, *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, traz vários estudos sobre esta política, desenvolvidos por meio de uma parceria técnica entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI).

A Dirur/Ipea e o MI cumprem o papel de salientar para os gestores públicos e todos os demais interessados a importância da análise regional em suas diversas escalas geográficas, abrindo espaço, com este volume, para uma discussão detalhada sobre a política em foco.

Compreender como a PNDR funciona é fundamental para um melhor planejamento e uma eficiente aplicação dos recursos públicos, bem como para a otimização dos resultados alcançados. Nesse sentido, os estudos contidos neste livro representam um passo inicial para que futuras avaliações sejam realizadas de forma periódica e sistemática, com o intuito de gerar melhorias e aperfeiçoamentos nessa política.

Guilherme Mendes Resende, editor desta obra, é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e, desde junho de 2016, ocupa o cargo de economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Foi diretor-adjunto da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea de 2015 a maio de 2016. Também foi coordenador de estudos regionais da Dirur/Ipea entre 2013 e 2014. É Ph.D. em economia regional pela London School of Economics and Political Science (LSE), com mestrado em economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais

(Cedeplar/UFGM (2005), graduação em ciências econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), administração de empresas pela UFGM, e direito pelo Centro Universitário Euroamericano (Unieuro). Especialista na área de avaliação de políticas públicas, métodos quantitativos e economia regional e urbana, tem trabalhos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais. Foi ganhador de vários prêmios no país e no exterior, entre eles o Prêmio INFI-Febraban de Economia Bancária de 2015, o Prêmio BNB de Economia Regional 2015, o Prêmio SBE Finanças 2015 (2º lugar), o Prêmio Paulo Haddad (2011), da Associação Brasileira de Estudos Regionais Urbanos (Aber), e o Prêmio Epainos (2009), da European Regional Science Association (Ersa).

Avaliação de Políticas Públicas no Brasil

uma análise da Política Nacional
de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Editor
Guilherme Mendes Resende

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Avaliação de Políticas Públicas no Brasil

uma análise da Política Nacional
de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Editor
Guilherme Mendes Resende

ipea
Brasília, 2017

Avaliação de políticas públicas no Brasil : uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) / editor: Guilherme Mendes Resende. - Brasília : Ipea, 2017.

v. 3 (411 p.) : il., gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia

ISBN: 978-85-7811-293-6

1. Políticas Públicas. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Política Regional. 4. Fundos Federais. 5. Programas de Financiamento. 6. Brasil. I. Resende, Guilherme Mendes. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.60981

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 do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	9
PREFÁCIO DO IPEA	11
INTRODUÇÃO	13

Guilherme Mendes Resende

PARTE I – AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

CAPÍTULO 1

AVALIAÇÃO DOS EFEITOS ECONÔMICOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE, DO NORTE E DO CENTRO-OESTE: UMA ANÁLISE POR TIPOLOGIA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE 1999 E 2011	27
--	----

Guilherme Mendes Resende

Diego Firmino Costa da Silva

Luís Abel da Silva Filho

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	83
--	----

Fernando César de Macedo

CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	133
---	-----

Daniel Pereira Sampaio

CAPÍTULO 4

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)	155
--	-----

Murilo José de Souza Pires

PARTE II – AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

CAPÍTULO 5

AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) E DE SEUS INSTRUMENTOS EXPLÍCITOS: UMA PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E BANCOS OPERADORES	189
--	-----

Aristides Monteiro Neto

João Carlos Ramos Magalhães

Rodrigo Portugal da Costa

Guilherme Mendes Resende

Alexandre Gervásio de Sousa

CAPÍTULO 6

AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) E DE SEUS INSTRUMENTOS EXPLÍCITOS: UMA PERCEPÇÃO DOS ATORES LOCAIS237

João Carlos Ramos Magalhães

Aristides Monteiro Neto

Rodrigo Portugal da Costa

Guilherme Mendes Resende

Alexandre Gervásio de Sousa

PARTE III – AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

CAPÍTULO 7

A EXPERIÊNCIA DE PORTUGAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA.....263

Cássio Frederico Camargo Rolim

PARTE IV – PROPOSTAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

CAPÍTULO 8

UMA PROPOSTA DE UM PAINEL DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)313

Túlio Antonio Cravo

Gabriela Drummond Marques da Silva

CAPÍTULO 9

UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)369

Guilherme Mendes Resende

Aristides Monteiro Neto

João Carlos Magalhães

Alexandre Gervásio de Sousa

Rodrigo Portugal da Costa

Diego Firmino Costa da Silva

NOTAS BIOGRÁFICAS407

APRESENTAÇÃO

O terceiro volume do livro *Avaliação de políticas públicas no Brasil* reforça a importância de se proporem metodologias quantitativas e qualitativas de avaliação de políticas públicas para se verificar a eficiência, a eficácia e a efetividade destas no contexto em que o país necessita melhorar a aplicação dos recursos públicos para beneficiar a população em cada uma de suas regiões. Nesse sentido, a obra apresenta técnicas de ponta de monitoramento e avaliação, com destaque para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), além de explicitar experiências internacionais e proposições inovadoras de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Assim como os primeiros volumes, este livro discute as políticas públicas em uma perspectiva territorial e ressalta que a efetividade na aplicação dos recursos se relaciona às particularidades de cada região.

É necessário entender a dinâmica territorial para que se enfrentem os desafios de redução dos desequilíbrios econômicos e sociais das regiões para que, com isso, o desenvolvimento do Brasil em prol da sociedade seja concreto. O Ipea entende que as evidências empíricas para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas são essenciais, e esta obra se soma à literatura especializada no tema.

Boa leitura!

Ernesto Lozardo
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PREFÁCIO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

A superação das desigualdades e o desenvolvimento econômico são temas centrais tanto do Ministério da Integração Nacional (MI) quanto do governo federal como um todo. Os fundos de desenvolvimento (FDs), em conjunto com os fundos constitucionais de financiamento (FCFs), estão entre os meios de promoção essenciais do desenvolvimento regional no Brasil, conformando os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Desde a criação desses mecanismos, foram disponibilizados para aplicação aproximadamente R\$ 235,6 bilhões.

Não obstante o expressivo valor concedido até os dias de hoje, existe uma expectativa de que nos próximos anos os fundos regionais aportarão significativo volume de recursos para o financiamento das atividades econômicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Porém, o crescimento econômico dessas regiões acima da média nacional, apoiado por diversas políticas públicas, aqueceu a procura por crédito do setor produtivo. Assim, os recursos a custos mais baixos desses fundos terão dificuldades em atender plenamente a tal demanda. Diante deste cenário, coube ao MI desenvolver ferramentas capazes de identificar localidades e setores da economia favorecidos pelos fundos constitucionais e de desenvolvimento que acelerem a redução das desigualdades regionais.

Neste contexto surge, em 2013, a parceria com o Ipea, que ficou encarregado de desenhar uma metodologia continuada de monitoramento e avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes das aplicações dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) –, dos fundos de desenvolvimento – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) –, e da concessão dos incentivos fiscais. A metodologia construída de forma participativa configurará ferramenta imprescindível à implementação de políticas públicas na área nos próximos anos, e poderá proporcionar uma aplicação mais eficiente dos recursos com vistas ao pleno alcance dos objetivos da PNDR.

A parceria ensejou ainda a produção de uma série de estudos direcionados para a avaliação dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional. Além da abordagem multiescalar, três outras contribuições resultam ainda como legado para a literatura: *i*) utilização de um período mais longo na análise; *ii*) possibilidade de interação espacial entre as unidades geográficas; e *iii*) consideração da heterogeneidade institucionalizada pela PNDR, por meio das tipologias definidas pela política.

Os estudos inovaram ao demonstrar a importância de uma análise regional em suas diversas escalas geográficas, trazendo consigo, enquanto benefício, a compreensão de como uma combinação de políticas públicas impacta diferentemente o território brasileiro e é fundamental para proporcionar melhor planejamento e otimização dos resultados a serem atingidos. Estes primeiros resultados já permitiram ao MI rever processos de tomada de decisão no sentido de aprimorar os instrumentos de desenvolvimento regional.

Este livro representa o esforço de dois anos de trabalho, e não corresponde apenas a um incrementador dos trabalhos dos técnicos e gestores do Ministério da Integração Nacional, mas também a uma valiosa ferramenta de estudos para a avaliação da PNDR e seus instrumentos, tanto por parte de pesquisadores como pela sociedade.

Tenham todos uma excelente leitura!

**Equipes da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais
(SFRI) e da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR)
do Ministério da Integração Nacional**

PREFÁCIO DO IPEA

Este terceiro volume da obra *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR) corresponde à consolidação de vários estudos sobre esta política realizados por meio de uma parceria técnica entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Ipea, e o Ministério da Integração Nacional (MI). Esta obra é fruto de um grande esforço de investigação acerca dos impactos regionais das políticas públicas brasileiras.

Tal iniciativa nasceu do reconhecimento da necessidade de se intensificarem as avaliações dos instrumentos da política regional brasileira para a aplicação cada vez mais eficaz e eficiente dos recursos a ela destinados. As avaliações quantitativas e qualitativas realizadas no livro lançam luz sobre a necessidade de uma sistematização e continuidade das avaliações, visando verificar os impactos econômicos e sociais, acompanhar a implementação e averiguar a utilidade de cada instrumento da PNDR. Portanto, compreender como se dá seu funcionamento é fundamental para um melhor planejamento e uma eficiente aplicação dos recursos públicos, bem como para a otimização dos resultados alcançados. Nesse sentido, os estudos aqui contidos representam um passo inicial para que futuras avaliações sejam realizadas de forma periódica e sistemática.

A Dirur/Ipea e o MI cumprem o papel de salientar para os gestores públicos e todos os demais interessados a importância da análise regional em suas diversas escalas geográficas, abrindo espaço, com este volume, para uma discussão detalhada sobre a política em foco.

Toda a equipe deste livro deseja estar, de fato, contribuindo para um debate que possa gerar melhorias e aperfeiçoamentos na PNDR.

Boa leitura e ótima reflexão a todos!

Guilherme Mendes Resende
Editor

INTRODUÇÃO

Guilherme Mendes Resende

O terceiro volume do livro *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil* corresponde à consolidação de vários estudos sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) realizados por meio de uma parceria técnica entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI), por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos nº 31/2013. As ações realizadas entre 2013 e 2015 estão representadas ao longo dos capítulos do livro. A parceria envolveu as equipes da Dirur, da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI e da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do mesmo ministério.

Vale destacar que, em 2014, completaram-se 25 anos dos fundos constitucionais de financiamento, e dez anos do lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo Ministério da Integração Nacional, a qual foi institucionalizada em 2007. Esta introdução não tem a intenção de fazer um balanço exaustivo da PNDR desde 2003.¹ A seguir discute-se apenas uma seleção de pontos relevantes. Um deles, por exemplo, é que a PNDR inovou ao apresentar um tratamento da questão regional brasileira em mais de uma escala, isto é, em suas diversas escalas geográficas: municípios, microrregiões, mesorregiões etc. Um tratamento desse tipo permite um melhor entendimento da complexa realidade do território brasileiro e, portanto, as intervenções têm maior probabilidade de serem mais efetivas na redução das disparidades regionais.

Vale ressaltar que Bacelar (1999) iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil já na década de 1990. Nesse sentido, a formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990 (Brasil, 2012). A partir de 2003, tem lugar a consolidação de um esforço de repensar a política regional brasileira com o lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelo MI, institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007 (Brasil, 2007).

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: *i*) reduzir as desigualdades regionais; e *ii*) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras,

1. Esse balanço pode ser encontrado em outros documentos, como em Brasil (2003; 2012).

atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. O arranjo de articulação institucional, criado em 2003 para a implementação da PNDR, propôs três escalas de coordenação, em nível federal, macrorregional e sub-regional. Esse reconhecimento de coordenação é digno de nota, visto que a maioria das intervenções no território exige uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo (federal, estaduais, locais ou outro ente público regional) e os demais entes privados que perpassam, muitas vezes, os limites administrativos.

Além disso, não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa que as outras, sendo que uma abordagem multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento da maioria das questões regionais (Resende e Magalhães, 2013). Verificava-se, pois, que em todas as macrorregiões do país coexistiam sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios, e sub-regiões com precárias condições de vida e sinais de estagnação. Com essa perspectiva, a PNDR adotou uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Nesse sentido, foi um avanço em relação à visão tradicional, que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das macrorregiões Norte e Nordeste. A PNDR também definiu uma tipologia de regiões para delimitar áreas prioritárias de atuação. A formulação das regiões prioritárias foi obtida pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*. O cruzamento das duas variáveis resultou em quatro grupos definidos de regiões: microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. Com exceção das microrregiões de alta renda, as demais seriam espaços prioritários para a ação da PNDR.

Dois outros pontos importantes da proposta da PNDR eram a criação: *i*) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios a par das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas; e *ii*) da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que tinha um papel crucial de coordenação e de articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, conforme o próprio MI reconhece,

[a] despeito desses avanços, os dois principais pilares da política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, frustraram-se, comprometendo seriamente a implementação da política (Brasil, 2012).

1 NOVAS DIRETRIZES E EIXOS TEMÁTICOS DA PNDR II

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2012, definiu os princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR, cunhada de PNDR II. Vale ressaltar que o processo participativo da CNDR contou com duas etapas preparatórias: conferências estaduais e do Distrito Federal e cinco conferências macrorregionais.

Nessa segunda fase redefiniram-se os objetivos da PNDR, quais sejam: *i)* sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e *ii)* criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia.

Por sua vez, as diretrizes foram definidas por meio de um processo de priorização em que foram escolhidas as proposições mais votadas apresentadas na CNDR. Com isso, a PNDR II definiu como espaços de prioridade a totalidade das áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde que classificados como de média e de baixa rendas. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste.

A partir disso, foi estabelecido que a PNDR II também determinaria regiões-programa (RPs) e sub-regiões de planejamento (SRPs), priorizando as que já haviam sido definidas na PNDR I. As RPs foram definidas em cinco escalas: *i)* escala macrorregional – regiões de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco; *ii)* escala intermediária – semiárido e faixa de fronteira; *iii)* regiões integradas de desenvolvimento (Rides) – entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro; *iv)* escala sub-regional – mesorregiões definidas pelo Decreto Federal nº 6.074/2007, territórios rurais e da cidadania; e *v)* subespaços estratégicos definidos como regiões de programas especiais (RPEs), a exemplo da área do Xingu, no entorno de Belo Monte.

Os eixos temáticos foram organizados pela CNDR em quatro estruturas. A partir deles foram definidos os princípios e as diretrizes da PNDR II.

- 1) Governança, participação social e diálogo federativo: visa ao debate dos amplos setores da sociedade na promoção de ações de governança na coordenação, na execução, na capacidade e nas competências para o combate

às desigualdades regionais. Para tanto, demanda o estabelecimento de instrumentos democráticos de participação social, de modelos de gestão e de arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal.

- 2) Financiamento do desenvolvimento regional: com a nova PNDR, a questão do financiamento deve ser essencial para o sucesso da política e para o financiamento de ações regionais. Atualmente, os instrumentos mais importantes são os fundos de financiamento discutidos adiante.
- 3) Desigualdades regionais e critérios de elegibilidade: no desenvolvimento regional, os critérios de elegibilidade permitem relacionar e priorizar os espaços territoriais-alvo da nova PNDR, em suas variadas escalas geográficas. Também buscam estabelecer os fundamentos do diálogo com Entes Federados e agentes sociais, visando à execução dos programas e das ações. Neste eixo a proposta seria enumerar os indicadores que deveriam ser utilizados para classificar as regiões prioritárias para destinação de recursos em apoio a programas de desenvolvimento regionais.
- 4) Vetores de desenvolvimento regional sustentável: são relacionados à necessidade de ações transversais nas diversas vertentes da nova PNDR, em consonância com o federalismo cooperativo. Estes vetores serão guiados por seis vertentes de ação: *i*) estrutura produtiva; *ii*) educação; *iii*) ciência, tecnologia e inovação (C,T&I); *iv*) infraestrutura; *v*) rede de cidades; e *vi*) sustentabilidade ambiental.

Por fim, vale destacar que a proposta do projeto de lei que institui a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II) está em discussão no Congresso e ainda não foi aprovada.²

2 FINANCIAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

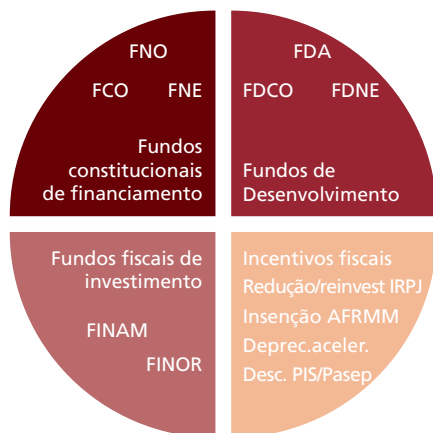
O financiamento do desenvolvimento regional tem diversos instrumentos dos Entes Federativos. No nível federal, os instrumentos da PNDR são os seguintes: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). E ainda estão em funcionamento o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), cujos recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional. O Finam e o Finor

2. Uma descrição detalhada da proposta da nova PNDR encontra-se disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>>.

atendem apenas os projetos que já foram aprovados. Além dos instrumentos de financiamento operam, ainda, incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene em diversas modalidades, a fim de estimular a atração e a promoção local de novos investimentos.

Como salientado anteriormente, com a inviabilização do FNDR, a PNDR teve que contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação, os quais foram aqui enumerados e estão ilustrados na figura 1, juntamente com os recursos orçamentários da União, os quais já vinham sendo aplicados em programas do MI.

FIGURA 1
Instrumentos de financiamento da PNDR



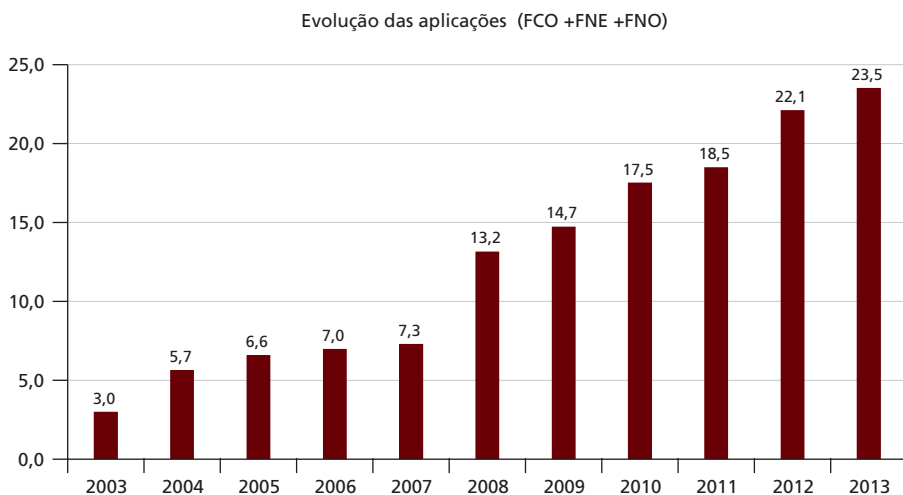
Fonte: SFRI/MI.

Vale ressaltar que, desde 1989, o FNE, o FNO e o FCO têm *status* de principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. Estes fundos, segundo a Lei nº 7.827/1989 (Brasil, 1989), visam ao desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões. O gráfico 1 mostra a evolução dos empréstimos totais dos fundos constitucionais entre 2003 e 2013. Apenas em 2013, os três fundos constitucionais somaram cerca de R\$ 23,5 bilhões em empréstimos. A título de comparação, o Programa Bolsa Família fechou 2013 com o recorde de R\$ 24,5 bilhões transferidos a famílias de baixa renda. Vale ressaltar que os fundos constitucionais se restringem às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; portanto, em termos *per capita*, suas alocações são muito maiores. Um ponto digno de nota é o aumento significativo de recursos a partir de 2003.³

3. Ver Almeida Junior, Resende e Silva (2007) para uma discussão sobre as hipóteses do baixo volume de empréstimo no período anterior (1998-2002).

GRÁFICO 1

Fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO): evolução das aplicações
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional (ODR/MI).

Elaboração do autor.

Obs.: Valores a preços correntes.

3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PNDR NOS PRÓXIMOS ANOS

Existe uma onda crescente de interesse sobre o tema do desenvolvimento regional. No campo internacional isso é salientado por Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012), que examinam o “repensar” sobre as formas de intervenção da política de desenvolvimento regional que têm emergido, quais sejam, as abordagens baseadas em regiões *versus* as políticas não espaciais – isto é, sem um foco explicitamente regional. No Brasil, cabe ressaltar os aprimoramentos da política regional brasileira com o avanço da discussão da PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047/2007 e sua recente proposta de reformulação (PNDR II). Tal política tem se aprimorado tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucionais/legais, assim como em nível do processo de monitoramento e avaliação.

Entretanto, alguns desafios estão postos para o futuro. Com volumes de recursos mais expressivos nos últimos dez anos, disponíveis tanto para a política regional quanto para as políticas sociais e setoriais, tem-se a necessidade de elevar os esforços de coordenação das várias esferas das políticas no sentido de se aumentar a eficácia e o multiplicador regional dos recursos aplicados no território brasileiro. Há que se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal –, bem como os entes públicos e privados, com o intuito de

melhor executar tal política. Colocar em prática esse arranjo institucional não é nada trivial e, ao mesmo tempo, é um ponto essencial para se obter o sucesso esperado com a PNDR.

Apesar da elevação dos recursos dos instrumentos tradicionais da política regional brasileira, ainda é necessário se instituir o FNDR, que permitiria financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Acordar a disponibilização desses recursos dentro do pacto federativo e em um cenário de restrição orçamentária constitui, sem sombra de dúvida, um desafio.

É igualmente importante avançar na discussão em torno da tipologia que serve como critério de elegibilidade dos territórios. Primeiro, é necessário, também, criar uma tipologia multiescalar, que seja capaz de classificar os territórios em seus diversos recortes geográficos. Ademais, é preciso criar uma gama maior de indicadores do desenvolvimento regional em um esforço para melhor compreender as estruturas e as dinâmicas produtivas e inovativas dos diferentes espaços do território brasileiro. Vale salientar que tal esforço já está em curso, por meio do aperfeiçoamento do observatório do desenvolvimento regional (ODR).

Por fim, cabe ressaltar os avanços da política regional brasileira em relação ao reconhecimento da importância do processo de monitoramento e de avaliação da PNDR. O desenvolvimento e o aprimoramento do ODR, juntamente aos esforços de avaliação de impacto e à construção de uma metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR – realizadas ao longo dos últimos dois anos por meio de parceria entre o Ipea e o MI –, é um passo importante na consolidação da cultura de monitoramento e de avaliação da política. A continuidade desse processo de avaliação pode dar aos gestores da PNDR mais subsídios para uma melhor forma de atuação.

4 ESTRUTURA DO LIVRO

Este volume apresenta nove capítulos, separados em quatro partes, que buscam avaliar tanto quantitativamente quanto qualitativamente os instrumentos da PNDR, bem como propor metodologias para o monitoramento e avaliação desta política. Sua primeira parte é composta por quatro capítulos. O capítulo 1, *Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011*, de autoria de Guilherme Mendes Resende, Diego Firmino Costa da Silva e Luís Abel da Silva Filho, avalia a relação entre os fundos constitucionais de financiamento e o crescimento do PIB *per capita* entre 1999 e 2011 dos municípios e microrregiões da área coberta por estes fundos. Além da abordagem multiescalar, o estudo traz para a literatura disponível três contribuições:

i) utilização de um período mais longo na análise; *ii)* possibilidade de interação espacial entre as unidades geográficas; e *iii)* consideração da heterogeneidade institucionalizada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) por meio das tipologias definidas pela política. Os resultados mostraram que os recursos do FNE apresentaram, para algumas tipologias, impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal e microrregional. Os coeficientes significativos e positivos, na maioria das estimativas, para os municípios pertencentes às tipologias dinâmica e baixa renda, que são frequentes na região Nordeste, reforçam a evidência do papel exercido pelo FNE sobre a redução das desigualdades nos níveis macrorregional e intrarregional. Em relação ao FNO, os resultados das estimações apresentaram evidências de efeitos positivos do fundo sobre o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal para as tipologias dinâmica e alta renda. No que diz respeito ao FCO, os resultados mostraram que os recursos apresentam, para a tipologia alta renda, efeitos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal. Por fim, na averiguação da dependência espacial, constatou-se que esta deve ser levada em conta no estudo do efeito dos fundos em tela.

Os capítulos 2, 3 e 4 trazem, respectivamente, um diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). O capítulo 2 é de autoria de Fernando César de Macedo, o capítulo 3 foi escrito por Daniel Pereira Sampaio, e o seguinte é assinado por Murilo José de Souza Pires. Em suma, estes três capítulos buscam discutir o papel dos fundos constitucionais de financiamento no período 1995 a 2012. Com este intuito, apresenta-se uma avaliação geral dos desembolsos desses fundos com diversos recortes geográficos, setoriais e temporais, entre outros. Busca-se, também, contextualizar a alocação dos fundos em relação à dinâmica econômica de cada macrorregião analisada.

A parte II é composta por dois estudos que buscam fazer uma avaliação qualitativa dos instrumentos da PNDR. O capítulo 5 intitula-se *Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos beneficiários e bancos operadores*, e o capítulo 6, *Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais*. O objetivo destes dois capítulos é apresentar os principais resultados da avaliação que investigou a relação da PNDR e o processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental, e sobre a geração de emprego e renda, em dezoito municípios visitados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A iniciativa procura captar percepções dos tomadores de recursos dos fundos constitucionais de financiamento, dos gerentes das agências bancárias que operam esses fundos, e de atores locais importantes – secretários de planejamento municipais, por exemplo – para a execução de políticas de desenvolvimento.

A parte III do livro traz o capítulo 7, *A experiência de Portugal no âmbito da política regional europeia*, de autoria de Cássio Frederico Camargo Rolim, que vem avaliar uma experiência internacional. O país estudado é Portugal. A pequena dimensão do país e a grande importância que os fundos europeus têm para o montante de investimento público e privado possibilitam um olhar privilegiado a respeito do impacto e atuação da política de coesão da União Europeia. O texto é composto por três partes. A primeira trata da regionalização portuguesa em relação às várias subdivisões territoriais já existentes, assim como dos órgãos que atuam na política regional. Mostra como a secular tradição centralizadora começa a dar sinais de enfraquecimento em função da redemocratização nos anos 1970 e, principalmente, das regras de utilização dos fundos europeus. A segunda faz uma avaliação sintética da *performance* do país e de suas regiões após a adesão à União Europeia. Destaca-se nessa parte o fato de que, apesar da grande evolução em todos os indicadores socioeconômicos e na afirmação de Portugal como um país europeu, ainda se mantêm grandes disparidades internas e em relação à média europeia. A terceira parte faz uma apresentação dos cinco períodos de programação para a utilização dos fundos europeus, com ênfase no atual, Portugal 2020 (2014-2020), ora em andamento. No período atual, a ênfase é colocada nas reestruturações impostas pela política europeia sobre a estrutura de governação da política regional portuguesa

Na sequência, a parte IV traz propostas de monitoramento e avaliação da PNDR. Túlio Antonio Cravo e Gabriela Drummond Marques da Silva, no capítulo 8, intitulado *Uma proposta de um painel de indicadores de desenvolvimento regional para o monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, apresentam uma proposta para o aperfeiçoamento do painel de indicadores do sistema de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR). O estudo apresenta os elementos teóricos e estatísticos que visam contribuir para o estabelecimento do encadeamento lógico, desde os insumos (recursos financeiros) da PNDR até os resultados finais esperados das políticas regionais. Além do referencial teórico que estabelece a estrutura da matriz de indicadores, o capítulo sugere um conjunto de indicadores simples e compostos para monitorar as políticas de desenvolvimento regional que também possam ser utilizados em avaliações de impacto.

Por fim, o capítulo 9, *Uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, é assinado por Guilherme Mendes Resende, Aristides Monteiro Neto, João Carlos Magalhães, Alexandre Gervásio de Sousa, Rodrigo Portugal da Costa e Diego Firmino Costa da Silva. A proposta apresentada para discussão visa sistematizar as avaliações que são realizadas, até o momento, de forma pontual e não concomitante, a par de compartilhar e agregar

esforços de avaliação já em curso pelos bancos operadores. Nesse sentido, a Dirur/Ipea teria a função de criar sinergias entre os esforços de avaliação, coordenando e executando as avaliações anuais propostas no ciclo de avaliação proposto. A metodologia de avaliação continuada proposta é uma aplicação sistemática de métodos de avaliação, com o intuito de verificar os impactos econômicos e sociais, acompanhar a implementação, e averiguar a utilidade de cada instrumento da PNDR. O processo de avaliação continuada seria feito por meio de ciclos temporais de quatro anos. Especificamente, a metodologia de avaliação continuada envolve a utilização de vários métodos de avaliação para um mesmo período de tempo, com o objetivo de analisar e promover melhorias no planejamento, no monitoramento, na eficácia, e na eficiência dos instrumentos da PNDR.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JUNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.

BACELAR, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

BARCA, F.; McCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.

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**, Brasília, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/RXRlh3>>.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003. p. 1-32.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/hCcYu2>>.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Documento de referência. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (I CNDR), 1., 2012, Brasília. **Texto base...** Brasília: SDR/MI, 2012. p. 1-77.

RESENDE, G. M.; MAGALHÃES, J. C. **Disparidades do produto interno bruto (PIB) per capita no Brasil**: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970- 2008). Brasília: Ipea, p. 1-47, 2013. (Texto para Discussão, n. 1833).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RESENDE, G. M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1918). Disponível em: <<http://goo.gl/cJEiab>>.

_____. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1973). Disponível em: <<http://goo.gl/VCvpqz>>.

_____. Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2012.

RESENDE, G. M.; CRAVO, T.; PIRES, M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1969). Disponível em: <<http://goo.gl/FwzfwP>>.

**Avaliação Quantitativa da Política
Nacional de Desenvolvimento
Regional – PNDR**

PARTE I



AValiação DOS EFEITOS ECONômicos DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE, DO NORTE E DO CENTRO-OESTE: UMA ANÁLISE POR TIPOLOGIA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE 1999 E 2011

Guilherme Mendes Resende
Diego Firmino Costa da Silva
Luís Abel da Silva Filho

1 INTRODUÇÃO

Os fundos constitucionais de financiamento – FCFs (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO), criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, constituem-se como um dos principais instrumentos de financiamento voltado ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades no Brasil. Tais fundos visam aos desenvolvimentos econômico e social de regiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas, principalmente a micro e pequenos agricultores e a pequenas empresas industriais das referidas macrorregiões. Ademais, segundo a Lei nº 7.827, em seu art. 6º, incisos I, II, III, IV e V, as fontes desses fundos são provenientes, fundamentalmente, de 3% da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (Imposto de Renda – IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como de retornos e resultados de suas aplicações.

Esses recursos, destinados ao crescimento econômico e ao desenvolvimento regional, são gerenciados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e por suas instituições vinculadas, sendo os financiamentos concedidos por meio dos bancos administradores. Na região Norte, o Banco da Amazônia (Basa) atua na concessão dos empréstimos do FNO. Esse fundo empregou cerca de R\$ 21 bilhões entre 1999 e 2011. Na região Nordeste, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) concede os empréstimos do FNE. Em 1999, foram concedidos cerca de R\$ 1,5 bilhão em empréstimos por meio desse fundo, e, em 2011, esse valor chegou a cerca de R\$ 10,6 bilhões. Ademais, destaque-se que o montante concedido pelo FNE entre 1999 e 2011 foi de R\$ 65,8 bilhões. Na região Centro-Oeste, o Banco do Brasil (BB)

atua na concessão dos empréstimos do FCO. Entre 1999 e 2011, esse fundo empregou cerca de R\$ 31,8 bilhões em empréstimos para o setor produtivo. Esses totais dos fundos, entre 1999 e 2011, representaram 20% do produto interno bruto (PIB) da região Norte no início do período analisado (1999), 21% do PIB da região Nordeste e 14% do PIB da região Centro-Oeste.

Desde 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) orienta as ações do governo para a redução das desigualdades regionais e tem como um de seus principais instrumentos os referidos fundos constitucionais. Uma característica interessante da PNDR que deve ser elencada nesta introdução é que essa política reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Ou seja, a política utiliza abordagem sobre a desigualdade regional que leva em conta as múltiplas escalas em que essa desigualdade se configura. Nesse sentido, os espaços sub-regionais são divididos em quatro situações típicas (tipologias), a partir do cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*, uma estática e outra dinâmica respectivamente. Diante dessa característica da política, as microrregiões são divididas em quatro grupos: *i*) microrregiões de alta renda; *ii*) microrregiões dinâmicas; *iii*) microrregiões estagnadas; e *iv*) microrregiões de baixa renda. As prioridades para intervenção no território são direcionadas às microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas.

Diante da importância do tema da desigualdade regional, torna-se relevante não somente investigar para quais áreas do país estão sendo destinados tais recursos, mas também avaliar e mensurar quais os impactos que a PNDR – por meio dos FCFs (FNO, FNE e FCO) – tem sobre a redução das desigualdades regionais brasileiras. Esta avaliação investiga os efeitos dos referidos fundos sobre o crescimento do PIB *per capita* nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Ademais, procura-se analisar questão ainda não explorada na literatura, que é a existência de efeitos diferenciados dos fundos ao longo das quatro tipologias da PNDR. Ao se analisarem efeitos diferenciados ao longo dessas, busca-se controlar a heterogeneidade espacial (Ertur, Le Gallo e Baumont, 2006; Ertur e Le Gallo, 2008). O estudo por diferentes tipologias pode ajudar na melhor interpretação dos resultados obtidos em estudos anteriores, quando se analisaram as macrorregiões como um todo. Sabe-se que, na presença de heterogeneidade espacial, os resultados podem variar ao longo do espaço. Assim, as conclusões de estudos anteriores (Silva, Resende e Silveira Neto, 2009; Soares, Sousa e Pereira Neto, 2009; Resende, 2012; 2014) podem não estar evidenciando importantes diferenças entre as sub-regiões examinadas. Uma investigação adicional é a existência de transbordamentos espaciais dos empréstimos, que podem afetar o crescimento econômico em regiões vizinhas.

Portanto, este trabalho tem como objetivo responder às seguintes questões: os efeitos dos fundos constitucionais sobre o crescimento do PIB *per capita* são diferentes ao se mensurar esses efeitos, separadamente, ao logo das quatro tipologias da PNDR? Os fundos alocados em municípios – ou microrregiões – vizinhos afetam o crescimento do PIB *per capita* de determinado município – ou microrregião?

Esse tipo de estudo é importante não só por verificar a eficácia dos instrumentos da referida política, mas também por mensurar seus efeitos e suas repercussões sobre o território, haja vista que políticas que pretendem dinamizar certa área podem *transbordar* e afetar toda uma vizinhança. Nesse sentido, a diversidade de ferramentas de econometria espacial disponíveis nos últimos anos permitiria averiguação desse tipo de fenômeno. Essas ferramentas, oriundas da econometria espacial, podem trazer informações mais robustas ao utilizarem modelos em painel espacial, difundidos principalmente por Elhorst (2010; 2012). No entanto, apesar de alguns estudos terem focado na questão da avaliação dos referidos fundos – como se discutirá adiante na seção de revisão da literatura –, alguns têm apenas caráter descritivo da aplicação dos fundos, e são raros até o momento estudos que utilizaram técnicas de econometria espacial para empreender avaliação dos efeitos dos referidos fundos. Dessa forma, este trabalho visa também preencher essa lacuna na literatura.

Além desta introdução, a seção 2 traz uma revisão da literatura sobre a avaliação dos fundos constitucionais. A seção 3 apresenta uma descrição desses fundos entre 1995 e 2011. O método econométrico de avaliação e a descrição da base de dados são apresentados nas seções 4 e 5 respectivamente. A seção 6 apresenta os resultados encontrados. A seção 7, por fim, conclui o trabalho.

2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE AVALIAÇÕES DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

Nesta seção, é apresentada uma revisão da literatura referente à análise de impacto dos FCFs. A organização desta seção dá-se a partir da ordem cronológica dos trabalhos a fim de dar ao leitor uma ideia de como aconteceu a evolução dos estudos voltados para esta temática. Além disso, será possível notar que há trabalhos que tratam tanto dos três fundos constitucionais quanto de apenas dois ou um único fundo.

Ferreira e Mendes (2003) analisam os efeitos do FNO sobre a dinâmica agrícola paraense entre 1990 e 1999 e utilizam o modelo *estrutural-diferencial* (*shift-share analysis*). Os autores chegam à conclusão de que o FNO – ao beneficiar, principalmente, mini e pequenos produtores rurais – funcionou mais como instrumento minimizador de tensões sociais no meio rural paraense que propriamente como indutor do desenvolvimento agrícola, tendo-se em vista que para promover este desenvolvimento é necessário muito mais que simplesmente disponibilizar recursos creditícios. De acordo com os autores, para que o crédito seja eficiente, torna-se necessário criar ambiente favorável ao desenvolvimento da agricultura,

levando-se em conta maior diversidade de aspectos, tais como infraestrutura e canais de comercialização.

Oliveira e Domingues (2005) analisam o impacto sobre o crescimento dos FCFs sob os municípios das regiões Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO) no período 1991-2000. A análise exploratória espacial, assim como mais alguns trabalhos aqui relacionados, evidencia que há concentração espacial da utilização dos fundos. A estatística Moran's I mostra que os municípios com altos valores contratados têm propensão a aglomerarem-se próximo a outros municípios também com altos valores contratados. Como estes recursos são direcionados pela demanda, Oliveira e Domingues (2005) afirmam que os maiores contratos se aglomeram nos municípios com maiores atividades econômicas e indicadores sociais. Os resultados das estimações do modelo espacial apontam que os impactos tanto do FNO quanto do FCO são pouco significativos sobre o crescimento entre 1991 e 2000.

Cintra (2007) discute o desempenho dos FCFs e se estes conseguiram atingir seus objetivos de fomentar o desenvolvimento regional por meio de impactos econômicos e sociais da utilização dos recursos. Ao estudar o período 1994-2006, o autor – assim como Oliveira e Domingues (2005) – chega à conclusão de que uma parcela maior do volume de crédito acaba sendo alocada em municípios mais desenvolvidos, o que concentra ainda mais o desenvolvimento nas áreas ricas e adjacências. Dessa forma, os autores sugerem que os fundos terminam por reforçar a tendência de concentração dos investimentos privados nas áreas mais dinâmicas de cada região. Esta observação se torna de grande importância, no sentido de que as aplicações dos fundos encontram obstáculos inter-regionais e intrarregionais, devido à sua própria lógica de funcionamento e às debilidades na infraestrutura básica em áreas menos adensadas, com dificuldades para realizar investimentos estruturantes. Cintra (2007) aponta que bancos oficiais de caráter regional acabam por financiar projetos individuais sem concatenação intra e intersetoriais em vez de financiar aglomerados e arranjos produtivos estruturantes de cadeias produtivas nas regiões.

O trabalho de Almeida Junior, Resende e Silva (2007) seria, de certa forma, complementar às evidências encontradas por Oliveira e Domingues (2005) e Cintra (2007), na medida em que os autores procuram investigar se a alocação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento se concentra nos municípios mais dinâmicos e se há concentração de empréstimos para grupos de municípios. Ao utilizarem dados que vão de 1994 a 2005, os autores encontram entre os fatos estilizados que os recursos dos FCFs não se direcionam prioritariamente para os municípios menos desenvolvidos em termos de índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) ou de menor renda *per capita*. Esta evidência indicaria que os empréstimos dos fundos respondem à demanda daqueles municípios que já possuem algum dinamismo econômico. Assim como em Cintra (2007), os autores também

encontram resultados que indicam que os fundos – apesar de estarem alcançando o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais – estariam fazendo isto à custa do aumento da desigualdade intrarregional em cada uma das macrorregiões atendidas pelos fundos. Entretanto, os autores destacam que, à época da pesquisa, ainda seria cedo para tecer conclusões acerca da liberação dos recursos para as áreas menos desenvolvidas nas regiões, dado que apenas a partir do governo Lula isto se tornou um objetivo explícito dos fundos constitucionais.

Macedo e Mattos (2008) – com intenção semelhante à do trabalho de Almeida Junior, Resende e Silva (2007) – procuram identificar a alocação espacial e setorial dos investimentos dos fundos constitucionais bem como verificar se estes fundos vêm se direcionando aos municípios de maior porte e maior diversidade econômica. Utilizando como fonte de dados os relatórios dos fundos disponibilizados pelo MI – assim como os dados de contas regionais e as estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período 1989-2005 –, os autores chegam a evidências semelhantes às encontradas pelos demais autores citados, em que os municípios mais prósperos e os de seu entorno se encontram em condições mais favoráveis para tomar empréstimos, por apresentarem atividades mais desenvolvidas, maior infraestrutura e melhor acesso à rede bancária e de informação. Os autores citam como exemplo clássico da situação o turismo nas capitais nordestinas, a agroindústria da soja na região Centro-Oeste e a agricultura irrigada em Petrolina. Como caminho para distribuição mais equitativa dos fundos, os autores sugerem a criação de mecanismos pelo lado da oferta que se contraponham ao componente de mercado representado pelo lado da demanda.

Carvalho, Lall e Timmins (2008) avaliam os FCFs quanto à decisão locacional das empresas entre 1993 e 2001. Em relação aos resultados, os autores encontraram evidências de que a alocação dos fundos constitucionais tem sido bem-sucedida em induzir a entrada de novos estabelecimentos nas regiões menos desenvolvidas. De acordo com Carvalho, Lall e Timmins (2008), quando se controla a heterogeneidade espacial invariante no tempo, encontram-se evidências de que os fundos são estatisticamente significantes e podem atrair estabelecimentos em vários dos setores econômicos alvos das políticas. Além disso, os resultados levantam evidências de que a proximidade com os estabelecimentos matrizes foi fator altamente significativo para as decisões de novos ingressos, e esse efeito acabaria por inibir o papel dos fundos FCFs. Caso os efeitos da empresa matriz não existissem, o efeito de novos estabelecimentos nas regiões menos desenvolvidas seria bem mais expressivo.

Silva, Resende e Silveira Neto (2009) avaliam a eficácia dos empréstimos dos FCFs no período 2000-2003 a partir da utilização da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e das estimativas de *propensity score* das firmas beneficiadas com recursos dos FCFs e de um conjunto de empresas não beneficiadas por esses fundos. Para avaliar o desempenho das firmas, os autores utilizam duas

variáveis como referências: a taxa de variação do número de empregados e a taxa de variação do salário médio pago pelas empresas. Dessa forma – a partir das *performances* com respeito a essas duas variáveis e de acordo com a condição das firmas como beneficiadas ou não –, os resultados obtidos apontam que, no caso do FNE, há efeito positivo no que diz respeito à taxa de variação do número de empregados; já em relação ao FNO e ao FCO, não foi possível apontar qualquer tipo de impacto nas variáveis em análise. Resultado semelhante ao encontrado por Oliveira e Domingues (2005), quando avaliaram o impacto do FNO e do FCO sobre a redução das desigualdades das regiões Norte e Centro-Oeste respectivamente. Uma das conclusões de Silva, Resende e Silveira Neto (2009), apesar de frisarem que não é decisiva devido ao conjunto de informações limitado, é que o melhor desempenho do FNE talvez seja explicado pela melhor gerência na aplicação dos recursos e/ou pelo menor acesso a financiamentos alternativos das firmas não beneficiadas.

Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) investigam os impactos do FNE sobre o crescimento do emprego, da massa salarial e do salário médio das empresas formais beneficiadas no Nordeste entre 1999 e 2005. Por meio da utilização da base de dados da Rais e da metodologia de *matching* com *propensity score*, os resultados apontaram que os impactos no crescimento do emprego e da massa salarial são significantes e de alta magnitude: 33 e 40 pontos percentuais (p.p.) respectivamente. Os autores avaliam esse resultado de maneira otimista, na medida em que o incremento do emprego e da massa salarial é o principal mecanismo de crescimento sustentado das economias locais. Adicionalmente, os autores interpretam que os aumentos das contratações foram realizados nos níveis salariais vigentes diante da não verificação de impacto significativo no salário médio.

Monteiro (2011) avalia a utilização dos recursos do FCO entre 2004 e 2008 no estado de Roraima. Semelhante a outros estudos, o autor ressalta que a distribuição espacial dos recursos não segue tipo algum de critério técnico; ao contrário, a distribuição seria regida principalmente pela demanda dos tomadores de crédito. Nesse sentido, a capital do estado, o município de Boa Vista, concentrou nesse período cerca de 37% dos recursos aplicados. Esse número toma maior importância quando se destaca que uma das constatações feita pelo autor – e que deve fazer parte da realidade dos demais estados mesmo que em outras proporções – é que apenas 25% dos recursos disponibilizados foram efetivamente aplicados. Para Monteiro (2011), algumas das causas para que as metas não tenham sido atingidas estariam relacionadas às ausências físicas do Basa no município, à carência de bons projetos, ao excesso de burocracia, entre outros fatores. Apesar desses aspectos (concentração e pouco uso dos recursos), os resultados evidenciam melhorias socioeconômicas em termos de PIB, geração de emprego e arrecadação tributária.

Galeano e Feijó (2012) apresentam uma análise empírica e um estudo econométrico sobre a evolução do crédito em termos das regiões geográficas entre 2002 e 2008.

Utilizando-se regressões com dados em painel como método de estimação, os resultados indicam que o crédito de instituições públicas para investimentos das regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste tem efeito maior tanto sobre o crescimento do PIB quanto sobre o crescimento da produtividade do trabalho. Quando na variável de interesse são adicionados os valores dos FCFs, os resultados indicam que os efeitos do crédito das regiões menos desenvolvidas estão muito distantes daqueles observados nas regiões mais desenvolvidas. Segundo as autoras, esses resultados seriam evidência de que o volume de crédito destinado a essas regiões ainda é insuficiente para impulsionar efeito positivo sobre o PIB e a produtividade do trabalho observados nas regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste).

Resende (2012) procura medir os impactos micro e macroeconômicos dos empréstimos do FNE entre 2000 e 2006. O trabalho procura responder se o FNE cria empregos ou se aumenta a produtividade do trabalho no âmbito da firma. Utiliza-se o método de primeira diferença (*first difference* – FD), e os resultados deste sugerem que os empréstimos industriais do FNE desempenham um papel no estímulo do crescimento do emprego na região Nordeste tanto no período 2000-2003 quanto no período 2000-2006. Ainda em nível micro, o autor encontra resultados apontando que não há impacto dos empréstimos do FNE sobre a produtividade das firmas. Em seguida, o autor investiga se os empréstimos desse fundo impactam as desigualdades regionais ao reduzirem as diferenças no PIB *per capita* em âmbito municipal. Novamente, emprega-se o método FD, e os resultados deste indicam que não há qualquer impacto positivo do FNE sobre o crescimento do PIB *per capita* na região Nordeste para esses períodos. A conclusão a que Resende (2012) chega é que os efeitos positivos verificados no âmbito da firma sugerem que os empréstimos do FNE não conseguem criar *backward-forward linkages*, que produziriam efeitos positivos em nível macro.

Resende (2014) estuda os impactos do FNE sobre o crescimento do PIB *per capita* entre 2004 e 2010 a partir de três escalas regionais (municípios, microrregiões e mesorregiões) com o intuito de ajudar na interpretação dos resultados e das formulações de políticas. A metodologia utilizada foi a de modelos de dados em painel com efeitos fixos, em que é possível incluir tanto as características observáveis quanto as não observáveis invariantes no tempo. Os resultados sugerem que os empréstimos do FNE apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* em âmbito municipal e microrregional e que os empréstimos para o setor agropecuário influenciaram esses efeitos positivos.

Soares *et al.* (2014) analisaram os impactos do FNE sobre municípios do Nordeste brasileiro entre 2002 e 2008. A partir de modelo de convergência, os autores observaram que há impactos diferenciados entre quatro grupos de municípios classificados a partir do PIB *per capita*, a saber: os municípios dos grupos extremos (maiores e menores PIBs *per capita*) não apresentaram resultados estatisticamente

significativos; já para os dois grupos intermediários de PIB *per capita*, os resultados foram estatisticamente significantes e positivos para o crescimento econômico no período analisado.

Por sua vez, Cravo, Resende e Carvalho (2014) utilizaram diferentes escalas espaciais (municípios e microrregiões) para analisar o impacto dos fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO) no crescimento do PIB *per capita* entre 2004 e 2010. Os resultados das estimativas de dados em painel sugerem que os FCFs apresentam algum impacto positivo sobre o crescimento do PIB *per capita* no âmbito municipal. No entanto, os resultados estimados por regressões de efeito fixo padrão não controlam dependência espacial nem fornecem evidências sobre a magnitude dos transbordamentos espaciais decorrentes dos fundos constitucionais. Assim, para investigar esse ponto, os autores utilizam o estimador de econometria espacial para dados em painel sugerido por Elhorst (2010). Os resultados indicam que diferentes modalidades – em termos setoriais – do FCO, do FNO e do FNE afetam o crescimento regional com magnitudes diferentes, e as estimativas espaciais não indicaram, em geral, a existência de *spillovers* espaciais decorrentes diretamente dos FCFs.

Ao finalizar essa revisão, a primeira observação que se faz é que analisar o impacto dos FCFs parece ser um tema bastante relevante, a julgar pela recorrência com que este é encontrado na literatura. Como foi possível notar nesta revisão da literatura, uma parcela considerável dos trabalhos expostos aqui concorda com as consequências de a política ser direcionada pelo lado da demanda. Especificamente, a maioria dos trabalhos acredita que a utilização dos fundos está se concentrando nos municípios mais desenvolvidos. A consequência desta evidência é preocupante, na medida em que estes fundos não estariam alcançando seus objetivos, como a política regional de redução das desigualdades intrarregionais.

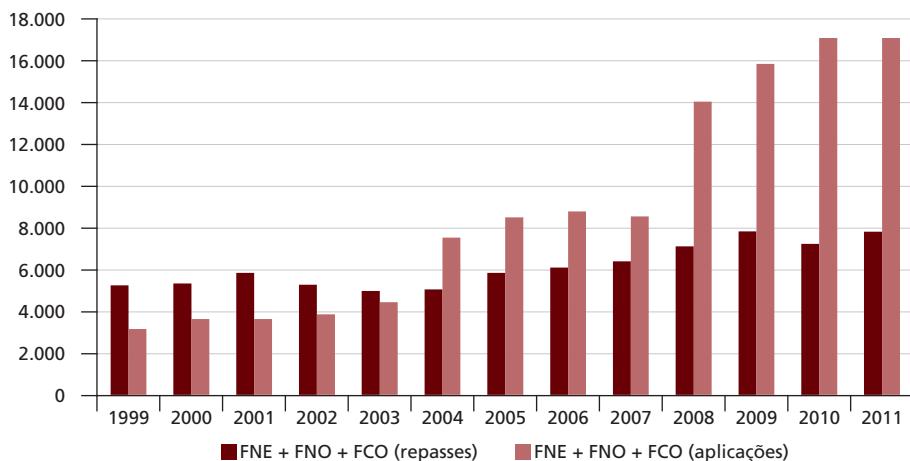
Adicionalmente, apesar de ser tema recorrente, a literatura ainda sofre de algumas deficiências em relação à avaliação do impacto dos fundos. A avaliação dos impactos sociais é extremamente escassa na literatura, visto que as desigualdades regionais se caracterizam não apenas por fatores econômicos – como PIB *per capita* –, mas também por fatores socioeconômicos – como renda domiciliar e índice de desenvolvimento humano (IDH). Já no aspecto metodológico, a maioria dos trabalhos não investiga a possibilidade de dependência espacial ou não se aprofunda nesta investigação. Como já foi evidenciado na introdução deste estudo, este tipo de análise é importante para mensurar os efeitos e as repercussões dos FCFs sobre o território, haja vista que políticas que pretendem dinamizar certa área podem *transbordar* e afetar toda uma vizinhança. Finalmente, os trabalhos mais recentes não avaliam um período mais longo – por exemplo, nenhum trabalho apresentado nesta revisão estudou o período 1999-2011, como se almeja fazer neste estudo.

3 DESCRIÇÃO DO FNE, FNO E FCO ENTRE 1999 E 2011

Com a CF/1988 e a Lei nº 7.827/1989, foram oficialmente criados o FNE, o FNO e o FCO. Tais fundos têm o propósito de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico destas regiões a partir do financiamento das atividades produtivas.

O repasse aos fundos está relacionado a 3% da arrecadação do IR e do IPI, além do retorno de juros e do montante emprestado pelas instituições financeiras responsáveis pelo repasse. Ademais, é oportuno destacar que 60% dos repasses feitos para os fundos têm como destino compor o montante do FNE, 20% são destinados ao FNO e 20% ao FCO. Além disso, dos 60% repassados ao FNE, 50% do valor total é destinado ao financiamento das atividades econômicas no semiárido nordestino. Nesse sentido, a proposta de financiamento das atividades econômicas nas regiões menos desenvolvidas do país torna-se, pois, possível – do ponto de vista da distribuição dos recursos – com a geração das receitas advindas das fontes especificadas. A título de ilustração, o gráfico 1 mostra os totais anuais de recursos repassados pelo Tesouro Nacional aos fundos e as aplicações totais realizadas pelos bancos operadores entre 1999 e 2011. É possível observar aumento expressivo nas aplicações anuais realizadas por meio dos empréstimos às empresas, visto que os FCFs a cada ano tendem a crescer, devido ao retorno dos recursos emprestados.

GRÁFICO 1
Repasse anuais do Tesouro Nacional e aplicações anuais dos recursos (1999-2011)
 (Em R\$ milhões)¹



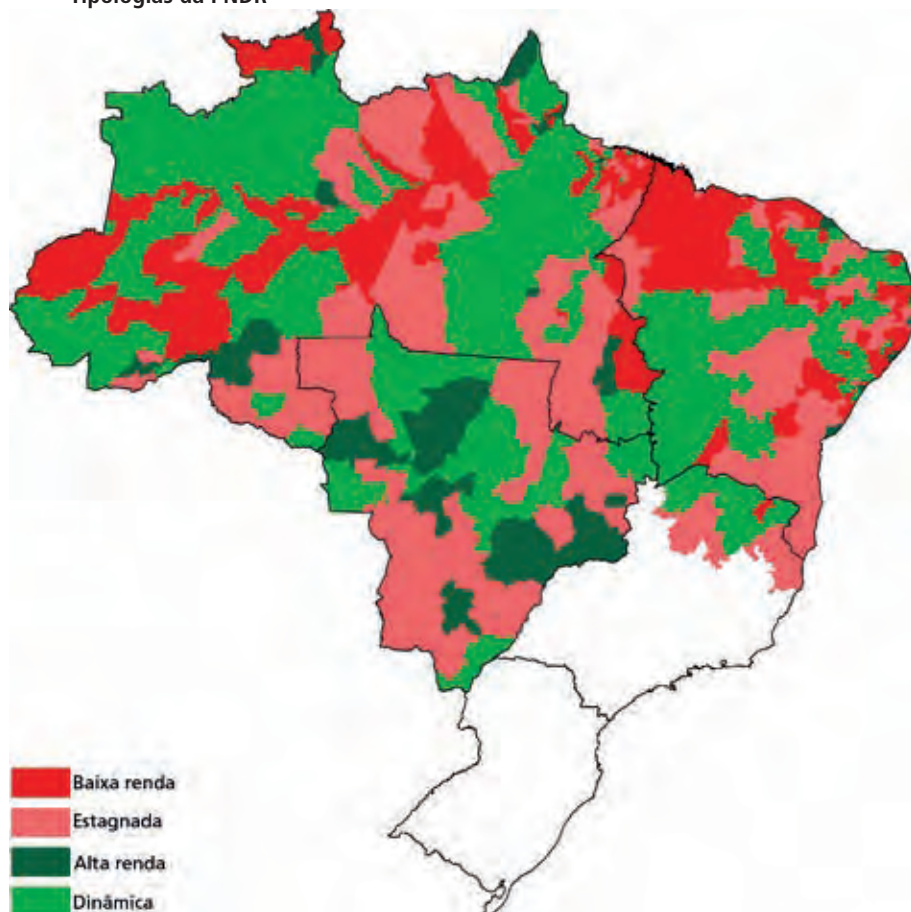
Fonte: Informações do MI.
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

Uma característica da PNDR é que essa política utiliza classificação por tipologias para classificar o território brasileiro a partir do cruzamento de duas variáveis:

rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*. Utilizando-se as microrregiões brasileiras,¹ foram cunhadas quatro tipologias: *i*) microrregiões de alta renda; *ii*) microrregiões dinâmicas; *iii*) microrregiões estagnadas; e *iv*) microrregiões de baixa renda. O mapa 1 mostra as três macrorregiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) foco deste estudo com as respectivas tipologias em âmbito microrregional.

MAPA 1

Tipologias da PNDR



Elaboração dos autores.

Conforme pode ser observado na tabela 1, a partir de 1999 (ano inicial da análise), registraram-se valores significativos dos fundos em empréstimos para

1. Devido às grandes dimensões dos municípios na região Norte do país, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) utiliza os próprios municípios para a classificação em tipologias em vez das microrregiões, que são empregadas para as regiões Nordeste e Centro-Oeste.

as empresas nas regiões de atuação. Os montantes financiados no ano foram de R\$ 1,6 bilhão pelo FNE, R\$ 1,1 bilhão pelo FNO e R\$ 597 milhões pelo FCO. Em 2011, último ano em observação, os valores foram de R\$ 10,6 bilhões, R\$ 1,8 bilhão e R\$ 5,2 bilhões, com expressivo crescimento de 584,4%, 64,4% e 765% para FNE, FNO e FCO respectivamente. Com isso, pode-se observar que as aplicações dos três fundos de financiamento têm se elevado ao longo dos anos.

TABELA 1
Valores absolutos e variação de recursos contratados: FNE, FNO e FCO (1999-2011)

Ano	FNE (R\$ milhões) ¹	Variação (%)	FNO (R\$ milhões)	Variação (%)	FCO (R\$ milhões)	Variação (%)
1999	1.548,64	-33,37	1.076,53	123,93	596,57	-39,25
2000	1.304,51	-15,76	1.560,68	44,97	858,86	43,96
2001	628,97	-51,79	937,97	-39,90	2.152,90	150,67
2002	414,35	-34,12	973,19	3,75	2.568,38	19,30
2003	1.551,89	274,54	1.621,08	66,57	1.380,94	-46,23
2004	4.367,69	181,44	1.767,52	9,03	1.586,03	14,85
2005	5.538,35	26,80	1.286,30	-27,23	1.899,16	19,74
2006	5.941,24	7,27	1.234,63	-4,02	1.831,29	-3,57
2007	5.082,21	-14,46	1.312,50	6,31	2.372,16	29,53
2008	8.453,86	66,34	2.226,53	69,64	3.731,56	57,31
2009	10.164,44	20,23	2.698,64	21,20	3.404,31	-8,77
2010	10.755,16	5,81	2.508,93	-7,03	4.272,23	25,49
2011	10.598,23	-1,46	1.769,58	-29,47	5.160,32	20,79
Total	66.349,53	-	20.974,09	-	31.814,71	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

No que se refere à participação relativa das aplicações totais, observa-se que, na grande maioria dos anos, o FNE é responsável pelo maior financiamento dos recursos entre os fundos analisados. Isso se deve ao fato de que 60% dos recursos repassados para os fundos – pelo Tesouro Nacional – são direcionados ao FNE, o que justifica sua maior participação no montante. O FNO e o FCO ficam com 20% cada um. Todavia, ainda cabe acrescentar que estes são os percentuais repassados para os fundos. As participações destacadas na tabela 2 são referentes às aplicações que os fundos fazem, via instituições financeiras, às empresas tomadoras de empréstimos.²

2. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) tem como correspondente financeiro o Banco do Nordeste (BNB); o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Banco da Amazônia (Basa); e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), o Banco do Brasil (BB).

TABELA 2
Participação relativa do FNE, do FNO e do FCO no total de empréstimos contratados (1999-2011)
(Em %)¹

Ano	FNE	FNO	FCO	Total
1999	48,1	33,4	18,5	100
2000	35,0	41,9	23,1	100
2001	16,9	25,2	57,9	100
2002	10,5	24,6	64,9	100
2003	34,1	35,6	30,3	100
2004	56,6	22,9	20,5	100
2005	63,5	14,7	21,8	100
2006	66,0	13,7	20,3	100
2007	58,0	15,0	27,1	100
2008	58,7	15,4	25,9	100
2009	62,5	16,6	20,9	100
2010	61,3	14,3	24,4	100
2011	60,5	10,1	29,4	100
Média	55,69	17,60	26,70	100

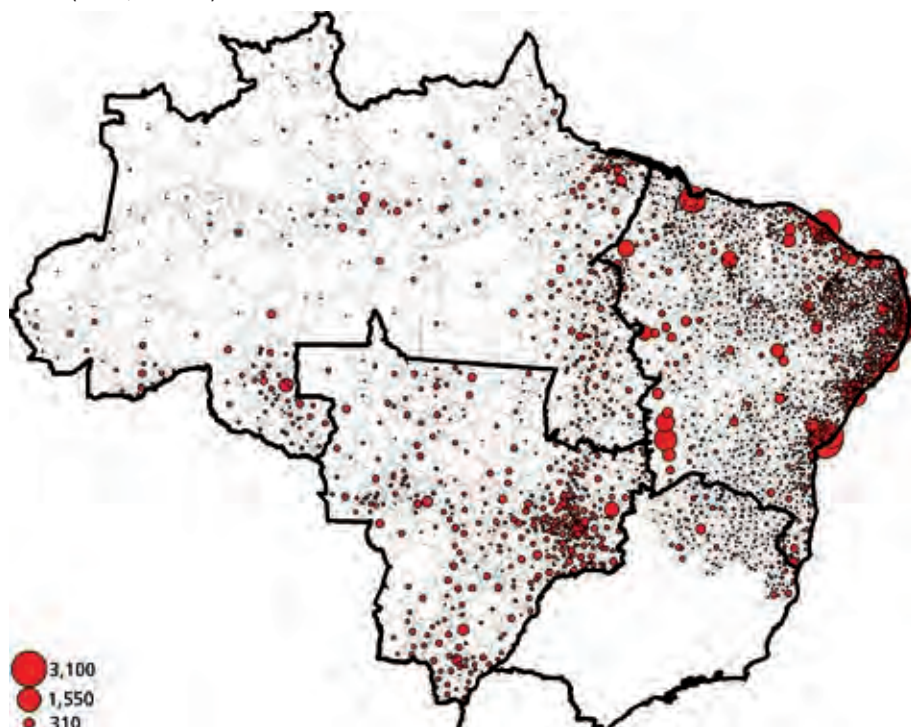
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

Conforme pode ser observado na tabela 2, em 2001 (57,9%) e 2002 (64,9%), o FCO apresentou a maior participação relativa entre os fundos no montante financiado para atividades produtivas na região. Com exceção dos anos em que o FCO registrou a maior participação, em todos os demais anos o FNE que apresentou a maior participação relativa entre os fundos no que se refere aos valores contratados pelas empresas. Entre os FCFs, a menor participação relativa é registrada pelo FNO; notadamente a partir de 2005. Até esse ano, o FNO e o FCO apresentavam as menores participações, com algumas alternâncias registradas entre os anos. O mapa 2 explicita a distribuição em âmbito municipal dos recursos somados entre 1999 e 2011 dos três fundos que serão avaliados. Por sua vez, o mapa 3 evidencia, na esfera municipal, a proporção dos fundos constitucionais – totais de 1999 a 2011 – em relação ao PIB de 1999. A partir do exame do mapa 3, pode-se observar que 161 municípios receberam até 5% do PIB desse ano em empréstimos dos FCFs entre 1999 e 2011. Por seu turno, no intervalo superior, 322 municípios receberam entre 100% e 12,5 vezes o PIB de 1999 em empréstimos dos FCFs.

MAPA 2

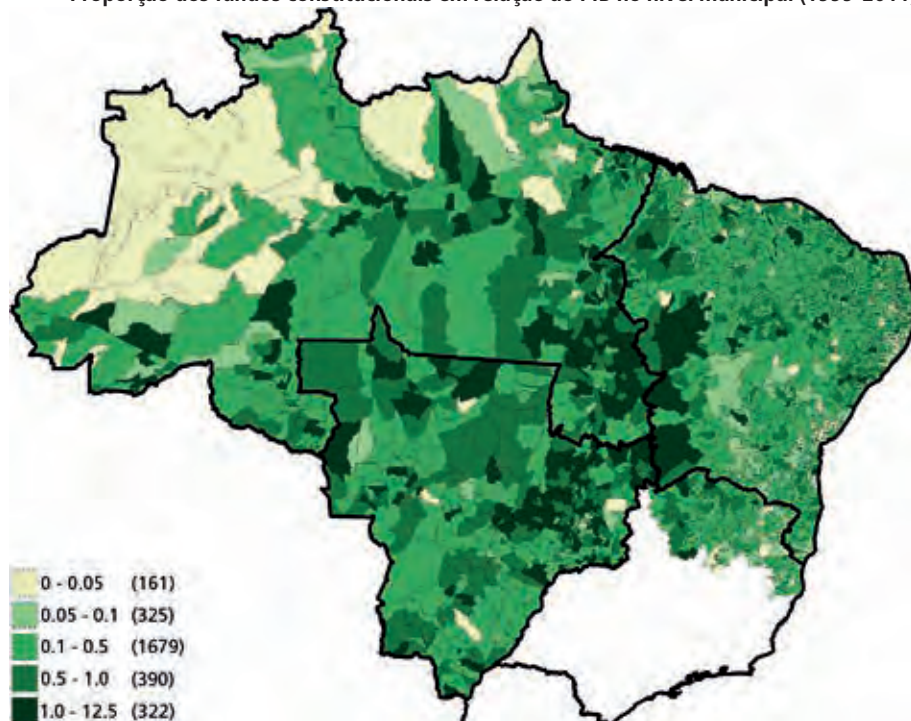
Distribuição espacial dos recursos do FNE, do FNO e do FCO no nível municipal (1999-2011)
(Em R\$ milhões)¹



Elaboração dos autores.
Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

MAPA 3

Proporção dos fundos constitucionais em relação ao PIB no nível municipal (1999-2011)



Elaboração dos autores.

Obs.: Uma proporção do FCF total em relação ao PIB que está expressa como 0,05 significa uma proporção de 5% do FCF – total entre 1999 e 2011 – em relação ao PIB de 1999. Entre parênteses, o número de municípios em cada intervalo.

3.1 FNE

Conforme pode ser observado na tabela 3, a atuação do FNE contempla recursos nas quatro tipologias definidas na PNDR, a saber: alta renda, dinâmica, baixa renda e estagnada. Entre 1999 e 2011, foram concedidos R\$ 66,5 bilhões, sendo esse valor distribuído entre as quatro tipologias de atuação. O maior repasse ocorreu para as microrregiões estagnadas, com montante acumulado de R\$ 22,3 bilhões, correspondente a 33,5% do montante repassado. A tipologia com menor valor entre as quatro observadas foi a de baixa renda, somando-se R\$ 9,8 bilhões, que equivalem a 14,7% do total contratado entre os anos em estudo.

TABELA 3
Valores contratados pelo FNE segundo a tipologia da PNDR (1999-2011)
 (Em R\$ milhões)¹

Ano	Alta renda	Dinâmica	Baixa renda	Estagnada	Total
1999	213,8	511,0	511,0	497,2	1.733,0
2000	306,2	438,1	190,5	369,7	1.304,5
2001	276,6	142,6	85,8	124,0	629,0
2002	55,9	146,0	87,7	124,7	414,3
2003	504,5	425,5	191,2	430,7	1.551,9
2004	1.240,9	1.309,0	713,0	1.104,8	4.367,7
2005	818,6	1.476,7	860,1	2.383,0	5.538,3
2006	1.373,7	1.416,5	1.023,1	2.127,9	5.941,2
2007	1.287,7	1.294,8	899,3	1.600,4	5.082,2
2008	2.078,5	2.315,7	1.171,0	2.888,6	8.453,9
2009	2.555,0	2.625,7	1.361,0	3.622,7	10.164,4
2010	2.449,1	3.683,9	1.229,8	3.392,5	10.755,2
2011	2.354,8	3.188,7	1.462,1	3.592,7	10.598,2
Total	15.515,3	18.974,1	9.785,6	22.258,9	66.533,9

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

As microrregiões *dinâmicas* e de *alta renda* foram contempladas com R\$ 19 bilhões e R\$ 15,5 bilhões, correspondentes a 28,5% e 23,3% do total contratado pelo fundo respectivamente. Pelos dados, é possível perceber que o menor valor despendido foi para a região mais carente do ponto de vista da desigualdade (baixa renda). Cabe ainda destacar que a maior taxa de crescimento dos repasses entre 1999 e 2011 foi registrada nas microrregiões de alta renda (1.001,5%) e que as de baixa renda registraram as menores taxas de crescimento, sendo a acumulada de 186,1%. É relevante observar que as taxas de crescimento das aplicações foram expressivas em todas as tipologias estabelecidas pela PNDR.

A tabela 4 traz informações quanto à participação relativa de cada uma das tipologias em análise. No primeiro ano em observação (1999), as microrregiões da tipologia de *alta renda* registraram a menor participação relativa no valor contratado pelo FNE, 12,3% do total aplicado entre as microrregiões. Nesse ano, a tipologia de *baixa renda* foi contemplada com o maior percentual entre as tipologias quanto ao preço (29,5%). Porém, há de se considerar variações acentuadas entre os anos e entre as referidas tipologias. Ainda se observando a tabela 4, nota-se que as microrregiões estagnadas e dinâmicas foram contempladas com as maiores participações percentuais ao longo dos anos, sendo as menores participações conferidas às microrregiões de baixa renda.

TABELA 4
Participação relativa dos valores contratados pelo FNE segundo a tipologia da PNDR
(1999-2011)
(Em %)¹

Ano	Alta renda	Dinâmica	Baixa renda	Estagnada	Total
1999	12,3	29,5	29,5	28,7	100
2000	23,5	33,6	14,6	28,3	100
2001	44,0	22,7	13,6	19,7	100
2002	13,5	35,2	21,2	30,1	100
2003	32,5	27,4	12,3	27,8	100
2004	28,4	30,0	16,3	25,3	100
2005	14,8	26,7	15,5	43,0	100
2006	23,1	23,8	17,2	35,8	100
2007	25,3	25,5	17,7	31,5	100
2008	24,6	27,4	13,9	34,2	100
2009	25,1	25,8	13,4	35,6	100
2010	22,8	34,3	11,4	31,5	100
2011	22,2	30,1	13,8	33,9	100
Média	23,3	28,5	14,7	33,5	100

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

3.2 FNO

Seguindo-se a tipologia da PNDR, pode-se observar, na tabela 5, os valores aplicados com recursos do FNO. As microrregiões de alta renda registraram R\$ 85,9 milhões em 1999 e elevaram esse montante a R\$ 135 milhões em 2011. Ademais, destaque-se que a soma do valor repassado entre 1999 e 2011 totalizou R\$ 1,8 bilhão. Nas microrregiões dinâmicas, é possível registrar elevação de R\$ 258,7 milhões, em 1999, para R\$ 710,4 milhões, em 2011. O montante total repassado foi de R\$ 5,8 bilhões ao longo dos anos em estudo.

Considerando-se o primeiro e o último ano analisados, registraram-se variações de 57,2% para as microrregiões de alta renda e 174,6% para as dinâmicas. Acrescente-se ainda que as microrregiões dinâmicas apresentaram as maiores taxas de crescimento nesse período. Ademais, destaque-se que, entre 1999 e 2011, a participação relativa dos valores contratados nas microrregiões de alta renda e dinâmicas foi de 8,7% e 27,8% respectivamente. Com isso, percebe-se que as microrregiões de alta renda no Norte brasileiro são as que auferiram as menores participações em valores contratados pelo FNO.

TABELA 5
Valores contratados pelo FNO segundo a tipologia da PNDR (1999-2011)
 (Em %)¹

Ano	Alta renda	Dinâmica	Baixa renda	Estagnada	Total
1999	85,81	258,69	187,40	544,63	1.076,53
2000	121,00	354,60	388,74	696,34	1.560,68
2001	95,22	230,24	181,92	430,60	937,97
2002	84,01	252,60	249,02	387,56	973,19
2003	126,23	493,24	191,87	809,73	1.621,08
2004	232,50	466,15	380,56	688,32	1.767,52
2005	122,82	375,31	218,67	569,50	1.286,30
2006	99,80	365,74	333,39	435,69	1.234,63
2007	97,53	384,82	363,12	467,03	1.312,50
2008	252,95	598,41	629,29	745,89	2.226,53
2009	178,67	688,26	339,03	1.492,68	2.698,64
2010	193,30	653,68	503,30	1.158,65	2.508,93
2011	134,94	710,43	193,37	730,84	1.769,58
Total	1.824,77	5.832,17	4.159,68	9.157,46	20.974,09

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010.

Em relação aos dados da tabela 6, é importante destacar as elevadas participações anuais das microrregiões estagnadas ao longo de toda a série. Em alguns anos, 50% dos valores ou percentuais próximos a isso foram registrados para essa tipologia (estagnada), o que mostra sua elevada participação nos contratos via FNO. Adicionalmente, as menores participações relativas anuais foram conferidas nas microrregiões de alta renda em toda a série em observação.

TABELA 6
Participação relativa dos valores contratados pelo FNO segundo a tipologia da PNDR (1999-2011)
 (Em %)¹

Ano	Alta renda	Dinâmica	Baixa renda	Estagnada	Total
1999	8,0	24,0	17,4	50,6	100
2000	7,8	22,7	24,9	44,6	100
2001	10,2	24,5	19,4	45,9	100
2002	8,6	26,0	25,6	39,8	100
2003	7,8	30,4	11,8	50,0	100
2004	13,2	26,4	21,5	38,9	100
2005	9,5	29,2	17,0	44,3	100
2006	8,1	29,6	27,0	35,3	100

(Continua)

(Continuação)

Ano	Alta renda	Dinâmica	Baixa renda	Estagnada	Total
2007	7,4	29,3	27,7	35,6	100
2008	11,4	26,9	28,3	33,5	100
2009	6,6	25,5	12,6	55,3	100
2010	7,7	26,1	20,1	46,2	100
2011	7,6	40,1	10,9	41,3	100
Média	8,7	27,8	19,8	43,7	100

Elaboração dos autores.

Nota: * A preços constantes de 2010.

As regiões dinâmicas também são destaque no repasse de recursos, sendo estas as que registraram a segunda maior participação relativa anual, mesmo que com distância acentuadamente visível das regiões estagnadas. Nesse sentido, ficam evidentes as ações da política de financiamento regional, que atuam nas áreas mais necessitadas, conforme determinação da classificação tipológica da PNDR. Carece-se, pois, de análise mais profunda, com métodos mais sofisticados, para observar os impactos dessas aplicações sobre o crescimento econômico nessas diferentes tipologias. Esse é o foco da seção 6 deste estudo.

3.3 FCO

A tabela 7 apresenta os valores aplicados pelo FCO nas tipologias definidas pela PNDR. Vale ressaltar que não existem microrregiões de baixa renda no Centro-Oeste. Nas microrregiões de alta renda, as aplicações foram acentuadamente elevadas quando se observa o montante dos valores contratados entre 1999 e 2011. A soma total dos valores confere R\$ 11,4 bilhões, sendo que no primeiro ano os dados conferiam apenas R\$ 184,9 milhões e no último ano foram registrados R\$ 2 bilhões, sendo a aplicação acentuadamente expressiva nas microrregiões de alta renda a partir de 2008. Quando se compara o crescimento de 2011 em relação ao de 1999, verifica-se percentual de 999,6%. Para estas microrregiões, foram constatadas as maiores taxas de crescimento, sendo que o maior montante repassado ao longo dos anos foi conferido às microrregiões estagnadas, embora bem próximo do montante contratado nas de alta renda.

Nas microrregiões estagnadas, os valores contratados entre 1999 e 2011 somaram R\$ 12,3 bilhões. No primeiro ano em observação, o valor dos recursos repassados foi de R\$ 235 milhões, elevando-se para R\$ 1,8 bilhão em 2011. A taxa de crescimento, quando se compara o primeiro ano da análise com o último, foi de 675,8%, sendo esta acentuadamente alta. Destaque-se que o crescimento total acumulado dos valores aplicados pelo FCO foi superior ao dos demais fundos entre 1999 e 2011.

TABELA 7
Valores contratados pelo FCO segundo a tipologia da PNDR¹ (1999-2011)
 (Em R\$ milhões)²

Ano	Alta renda	Dinâmica	Estagnada	Total
1999	184,87	176,62	235,08	596,57
2000	228,49	266,61	363,76	858,86
2001	931,44	460,73	760,72	2.152,90
2002	984,34	696,93	887,11	2.568,38
2003	472,07	311,34	597,53	1.380,94
2004	465,02	439,51	681,51	1.586,03
2005	622,33	561,42	715,42	1.899,16
2006	596,65	396,96	837,68	1.831,29
2007	807,20	613,04	951,92	2.372,16
2008	1.309,02	976,09	1.446,45	3.731,56
2009	1.031,21	1.018,73	1.354,37	3.404,31
2010	1.698,51	941,21	1.632,50	4.272,23
2011	2.032,84	1.303,84	1.823,64	5.160,32
Total	11.363,99	8.163,04	12.287,68	31.814,71

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O FCO não apresentou nenhuma microrregião de baixa renda, conforme a classificação tipológica da PNDR.

² A preços constantes de 2010.

No que se refere à distribuição relativa dos valores contratados entre as microrregiões tipológicas – conforme pode ser visualizado na tabela 8 –, há distribuição mais homogênea quando comparada às demais microrregiões assistidas pelos demais fundos. Porém, as menores participações foram registradas nas microrregiões dinâmicas ao longo dos anos observados.

TABELA 8
Participação relativa dos valores contratados pelo FCO segundo a tipologia da PNDR (1999-2011)
 (Em %)¹

Ano	Alta renda	Dinâmica	Estagnada	Total
1999	31,0	29,6	39,4	100
2000	26,6	31,0	42,4	100
2001	43,3	21,4	35,3	100
2002	38,3	27,1	34,5	100
2003	34,2	22,5	43,3	100
2004	29,3	27,7	43,0	100
2005	32,8	29,6	37,7	100
2006	32,6	21,7	45,7	100

(Continua)

(Continuação)

Ano	Alta renda	Dinâmica	Estagnada	Total
2007	34,0	25,8	40,1	100
2008	35,1	26,2	38,8	100
2009	30,3	29,9	39,8	100
2010	39,8	22,0	38,2	100
2011	39,4	25,3	35,3	100
Total	35,7	25,7	38,6	100

Elaboração dos autores.

Nota: * A preços constantes de 2010.

A participação relativa acumulada registrou 38,6% dos recursos contratados nas microrregiões estagnadas; 35,7% nas microrregiões de alta renda; e 25,7% nas microrregiões dinâmicas. Esses resultados conferem valores relativamente aproximados, com distância maior apenas das microrregiões dinâmicas em relação às demais.

4 MÉTODO DE AVALIAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

Como salientado por Peixoto *et al.* (2012), a avaliação de impacto usa instrumental estatístico para estimar o efeito de um programa ou uma política sobre seus beneficiários – isto é, busca-se averiguar se o programa alcançou ou não suas metas iniciais e qual a magnitude deste efeito. Para se atingir este objetivo, é necessário ter indicadores diretos e mensuráveis que permitam a aferição do desempenho da política pública sob investigação. No caso deste estudo, serão avaliados os empréstimos dos FCFs (FNO, FNE e FCO) e seus impactos sobre um indicador econômico (PIB *per capita*) de municípios e microrregiões. O foco em diferentes escalas regionais pode ajudar na melhor interpretação dos resultados obtidos e fornecer importantes informações para aperfeiçoar o desenho de políticas públicas. Sabe-se que, na presença do *modifiable areal unit problem* – Maup (Resende, 2011), as conclusões podem variar de acordo com a escala geográfica, e a sistematização dos diferentes resultados para as diferentes escalas geográficas é muito importante para a definição e a avaliação de políticas regionais.

Inicialmente, a equação (1) – com dados empilhados, *pooled ordinary least squares* (POLS) – testa a importância do efeito do tratamento (empréstimos) no início do período (t) sobre o crescimento do PIB *per capita* no período posterior, sob a hipótese de ausência de viés de seleção. Resende (2012) salienta que, sob essa hipótese, é improvável que as estimativas produzidas a partir dessa regressão tragam valor confiável para o efeito dos empréstimos dos fundos constitucionais, tendo-se em vista a omissão de variáveis relevantes no modelo de avaliação ou o fato de a escolha dos tratados não se dar de forma aleatória.

$$(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n = \alpha + \rho FCF_{i,t,s} + \varepsilon_{i,t,s} \quad (1)$$

Em que: α é o termo constante; ρ é o coeficiente do efeito do tratamento; e $\varepsilon_{i,t,s}$ i é o termo do erro aleatório. A variável dependente $(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n$ representa o crescimento anual médio do indicador econômico da região i entre o ano t e $t+n$, e n é o número de períodos examinados. Assim, neste caso, a variável dependente é expressa em termos de taxas de crescimento do PIB *per capita* anual médio ao longo de subperíodos entre 1999 e 2011, o que implica que o painel de dados contém três subperíodos – ou *waves* – de tempo (1999-2003, 2003-2007 e 2007-2011), indicados nas equações (1) e (2) com a letra s . Observa-se que $FCF_{i,t,s}$ representa o montante dos empréstimos dos FCFs no início do período como proporção do PIB total.

Na equação (2), adicionam-se algumas variáveis de controle ($X_{i,t,s}$) que tendem a afetar a variável de interesse $(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n$ – tanto direta quanto indiretamente –, o que motiva a participação no $FCF_{i,t,s}$. No caso deste estudo, a suposição é que existam diferenças entre as regiões em termos das suas características observáveis. Por esta razão, é necessário incluir explicitamente as variáveis ($X_{i,t,s}$) que são importantes para a determinação de $(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/n$ e da participação ($FCF_{i,t,s}$). Com o objetivo de conhecer como as características dos fundos constitucionais de financiamento se comportam para cada uma das quatro tipologias da PNDR, variáveis de interação serão utilizadas na estimação da equação (2). Estas variáveis são formadas a partir da multiplicação das *dummies* de tipologia da PNDR, na qual cada localidade está classificada (alta renda: $ALTA_{i,t,s}$; dinâmica: $DIN_{i,t,s}$; baixa renda: $BR_{i,t,s}$; e estagnada: $ESTAG_{i,t,s}$), com as variáveis representando o montante dos empréstimos dos FCFs no início do período como proporção do PIB da unidade observada.

Dessa forma, será possível conhecer como as diferenças no crescimento econômico estão relacionadas às diferentes tipologias. Adicionalmente – como foi constatado na revisão da literatura –, os fundos constitucionais são fortemente direcionados por meio da demanda, de forma que os municípios mais desenvolvidos acabam recebendo mais financiamento para seus empreendimentos. Para controlar esse fenômeno, adicionou-se à equação o valor em nível da variável dependente (PIB *per capita*) no período-base $Y_{i,t,s}$ como variável explicativa.

$$(\ln Y_{i,t+n,s} - \ln Y_{i,t,s})/T = \beta Y_{i,t,s} + \rho_1 FCF_ALTA_{i,t,s} + \rho_2 FCF_DIN_{i,t,s} + \rho_3 FCF_BAIXA_{i,t,s} + \rho_4 FCF_ESTAG_{i,t,s} + \Psi X_{i,t,s} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Ademais, deve-se notar que as estimativas de impacto podem ser viesadas se a equação (2) não incluir todas as variáveis que são importantes na determinação

da participação ($FCF_{i,t,s}$) e que também afetem a variável dependente. As estimações de modelos com dados em painel com efeitos fixos levam em consideração essas variáveis não observáveis, porém fixas ao longo do tempo, o que ameniza esse problema. Os efeitos fixos podem ser da unidade espacial – município ou microrregião – α_i ou do tempo μ_t .

A principal utilidade do emprego da abordagem de dados em painel encontra-se em sua capacidade de tratar o problema do viés de variável omitida, frequentemente detectado nas regressões *cross-section*. Com a utilização de modelos com dados em painel, é possível controlar as variáveis omitidas que são constantes ao longo do tempo sob a forma de efeitos individuais. No entanto, os modelos de dados em painel não estão isentos de problemas, que incluem o viés de amostra pequena e aqueles relacionados à curta frequência com que os dados são utilizados (Islam, 2003).

Como observado anteriormente, a principal motivação para o uso da abordagem de dados em painel tem sido sua capacidade de permitir a inclusão de diferenças estruturais fixas no tempo entre regiões (Islam, 1995). Além disso, como explicitado na introdução, políticas que pretendem dinamizar uma certa área podem *transbordar* e afetar sua vizinhança. Portanto, a especificação em dados de painel espacial com efeitos fixos será também um método aplicado à estimação dos efeitos dos FCFs sobre o crescimento do PIB *per capita*.

4.1 Modelos espaciais com dados em painel

Em pesquisas com modelos espaciais, dados em painel referem-se a observações feitas com relação a um número de unidades espaciais sobre o tempo. Recentemente, com os trabalhos de Elhorst (2003), Baltagi *et al.* (2006) e Elhorst (2005), a quantidade de estudos referentes aos modelos de painel espacial vem crescendo e a qualidade das informações está cada vez mais aprimorada.

De acordo com Elhorst (2011), o foco central da econometria espacial tinha sido, originalmente, um tipo de interação em apenas uma equação com configuração para dados em *cross-section*. Assim sendo, a estimação pontual do coeficiente da equação era usada para testar a hipótese sobre se o efeito espacial existiria ou não. Entretanto, recentemente, esse foco tem mudado para mais de um tipo de efeito de interação, para dados em painel e para os efeitos marginais das variáveis explicativas no modelo. As principais vantagens na utilização de dados em painel é que estes são mais informativos e contêm mais variação e menos colinearidade entre as variáveis. A utilização destes dados resulta em melhor disponibilidade de graus de liberdade, o que aumenta a eficiência da estimação. Dados em painel também permitem a especificação de testes de hipóteses mais complexos, incluindo-se efeitos que não podem ser abordados utilizando dados em *cross-section* puramente.

O modelo econométrico espacial para *cross-section* pode ser expandido para modelo em painel de N observações e T períodos de tempo, podendo ser escrito como:

$$Y_t = \rho WY_t + \alpha_N + X_t\beta + WX_t\phi + u_t \quad (3a)$$

$$U_t = \lambda Wu_t + \varepsilon_t, \quad (3b)$$

em que, WY denota a matriz dos efeitos de interação endógenos entre a variável dependente; α_N é um vetor $N \times 1$ de 1 associado aos parâmetros de termos constantes α ; WX é a matriz dos efeitos de interação exógenos entre as variáveis independentes; e Wu é a matriz dos efeitos de interação entre os termos de erro. A variável ρ é o coeficiente espacial autorregressivo; λ é o coeficiente de autocorrelação espacial; e β e ϕ representam um vetor $K \times 1$ de parâmetros fixos desconhecidos. Sendo W uma matriz de pesos ($N \times N$) – que descreve a distribuição espacial das unidades espaciais – e sendo w_{ij} o elemento (i, j) de W_{ij} , assume-se que essa matriz é composta de constantes conhecidas, que os elementos da diagonal principal são iguais a 0 e que a característica da matriz (ω_i) é conhecida. No caso deste estudo, serão utilizadas matrizes de vizinhanças binárias, nas quais os elementos são $w_{ij} = 1$, caso o município – ou microrregião – i tenha fronteira com o município j ; e com o município $w_{ij} = 0$, caso contrário.

Unidades espaciais diferem umas das outras principalmente pela existência de variáveis chamadas na literatura de *space-specific time-invariant variables*, que afetam a variável dependente, mas são difíceis de ser mensuradas ou obtidas. Elhorst (2011) sugere como solução a inclusão de um intercepto variável μ_i , que representa o efeito das variáveis omitidas que são peculiares à cada unidade espacial considerada. Similarmente, a justificativa para incluir *time-period specific effects variables* é que sua omissão pode viesar as estimações em um estudo típico de série temporal.

O modelo *space-time* em (3) pode então ser estendido para incluir efeitos específicos do espaço e do tempo:

$$\lambda_t = \rho WY_t + \alpha_N + X_t\beta + WX_t\phi + u + \xi_t \iota_N + u_t \quad (4a)$$

$$u_t = \lambda Wu_t + \varepsilon_t, \quad (4b)$$

em que: $\mu = (\mu_1, \dots, \mu_N)$.

A estimação desse modelo de painel espacial estático é extensivamente discutido em Elhorst (2003; 2010) e Lee e Yu (2010). Elhorst (2003; 2010) apresenta o estimador de máxima verossimilhança dos modelos de defasagem espacial e de erro espacial ampliados para incluir os efeitos fixos e aleatórios citados. Porém, Lee e Yu (2010) mostram que, como em Elhorst (2003; 2010), a estimação

da variância é inconsistente quando N é grande e T é pequeno, e os estimadores de todos os parâmetros são inconsistentes quando N e T são grandes. Para corrigir isso, propõem procedimento simples de correção do viés baseado na estimação pela abordagem incorreta.

4.1.1 Comparação de modelos

Não necessariamente haverá dependência espacial nos três termos aqui mencionados (variáveis dependentes, variáveis independentes e termo do erro). Nesse sentido, é importante testar se há ou não cada tipo de interação espacial para, então, adotar o modelo espacial mais adequado.

Começando com modelo sem qualquer interação espacial – ou seja, o modelo OLS –, testes baseados no multiplicador de Lagrange (LM e robust LM) podem ser utilizados para testar se os modelos de defasagem espacial (*spatial lag model* – SAR), no qual a dependência espacial ocorre apenas na variável dependente, ou os modelos de erro espacial (*spatial error model* – SEM), quando apenas o termo do erro é defasado espacialmente, são mais apropriados que o modelo OLS. Se o modelo não espacial é rejeitado com base nesses testes LM em favor do modelo SAR e/ou SEM, é preciso ser cauteloso ao selecionar um desses dois modelos para prosseguir com a análise. Elhorst (2010) sugere o seguinte procedimento: estimar o modelo *spatial durbin model* (SDM), que inclui defasagem espacial tanto na variável dependente quanto nas independentes, e utilizar um teste de máxima verossimilhança ou de Wald para avaliar se o modelo SDM pode ser simplificado para o SAR ou se pode ser simplificado para o SEM. Se ambas as hipóteses são rejeitadas, então o modelo SDM descreve melhor os dados. Se qualquer uma dessas hipóteses não pode ser rejeitada, então SAR ou SEM, respectivamente, descrevem melhor os dados, uma vez que o teste LM robusto também aponta para o mesmo modelo.

4.1.2 Efeitos diretos e indiretos

Diferentemente dos modelos não espaciais, a estimação dos coeficientes em modelo espacial não representa o efeito marginal das mudanças nas variáveis exploratórias sobre a variável dependente. De acordo com Elhorst (2010), a não observação dessa característica dos modelos espaciais leva alguns estudos empíricos a conclusões equivocadas.

De acordo com LeSage e Pace (2009), uma interpretação da derivada parcial do impacto das mudanças de uma variável representa base mais válida para testar a hipótese sobre se há ou não *spillovers* espaciais. O efeito direto surge a partir do efeito da variável independente sobre a dependente do próprio indivíduo, e o efeito indireto é o impacto dessa variável independente do vizinho afetando a variável dependente do indivíduo. A matriz de derivadas parciais de Y em relação a k -ésima variável no curto prazo é dada por:

$$\left[\frac{\partial Y}{\partial X_{1k}} \dots \frac{\partial Y}{\partial X_{Nk-t}} \right] = (I - \rho W)^{-1} [\beta_k I_N + \phi_k W] \quad (5)$$

LeSage e Pace (2009) e Debarsy e Ertur (2011) definem o efeito direto como a média da diagonal principal dos elementos da matriz do lado direito da equação (5), e o efeito indireto como a média de cada coluna ou linha, não se levando em conta os elementos da diagonal principal dessas matrizes. Se há mudança em determinada variável explicativa de dada unidade geográfica, haverá alteração na variável dependente da própria unidade; esse é o efeito direto. Entretanto, essa mudança na variável explicativa em determinada localidade também pode causar alteração na variável dependente das outras unidades geográficas vizinhas.

O discernimento desses dois tipos de efeitos é interessante para o caso que se trata como unidade observacional em alguma localidade, seja esta um estado, seja uma microrregião, seja um município, na medida em que tornará possível conhecer especificamente como uma área é afetada por variáveis referentes a esta e às suas vizinhas. No contexto deste estudo, será possível estimar não só o efeito dos recursos aplicados por um FCF sobre o crescimento econômico de determinada área, como também seu efeito sobre a vizinhança.

5 DESCRIÇÃO DA BASE DE DADOS

Esta seção apresenta a descrição das bases de dados utilizadas neste estudo bem como as duas escalas geográficas usadas nas avaliações dos efeitos econômicos dos FCFs. A análise compreende o período 1999-2011 e abrange 1.982 municípios sob cobertura do FNE, que inclui ainda – além dos municípios nordestinos – municípios ao norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, 449 municípios sob cobertura do FNO e 446 municípios sob cobertura do FCO.³

Este estudo abrange dois recortes ou escalas geográficas: municípios e microrregiões. A figura 1 apresenta as duas escalas geográficas referentes à abrangência de cada um dos FCFs bem como algumas informações estatísticas básicas com relação às suas áreas. Os dados foram coletados a partir do nível municipal – que é a unidade geográfica mais desagregada utilizada neste estudo – e, em seguida, foram agrupados para formar a outra escala (microrregiões).

3. Os municípios criados entre 2000 e 2011 foram agregados em seus municípios originais de 2000 para que a análise fosse feita com todos os municípios apresentando fronteiras constantes durante o período estudado. Essa abordagem busca resolver o problema de comparabilidade gerado pelo aumento do número de municípios ao longo do período.

FIGURA 1
Escala geográfica para avaliação dos FCFs

1A – FNE

Municípios (n = 1.982)



Área média = 902.99 Km²
Área mínima = 17 Km²
Área máxima = 16404.4 Km²
Área desvio-padrão = 1350.5 Km²

Microrregiões (n = 211)



Área média = 8482.2 Km²
Área mínima = 17 Km²
Área máxima = 55362 Km²
Área desvio-padrão = 9515.4 Km²

1B – FNO

Municípios (n = 449)

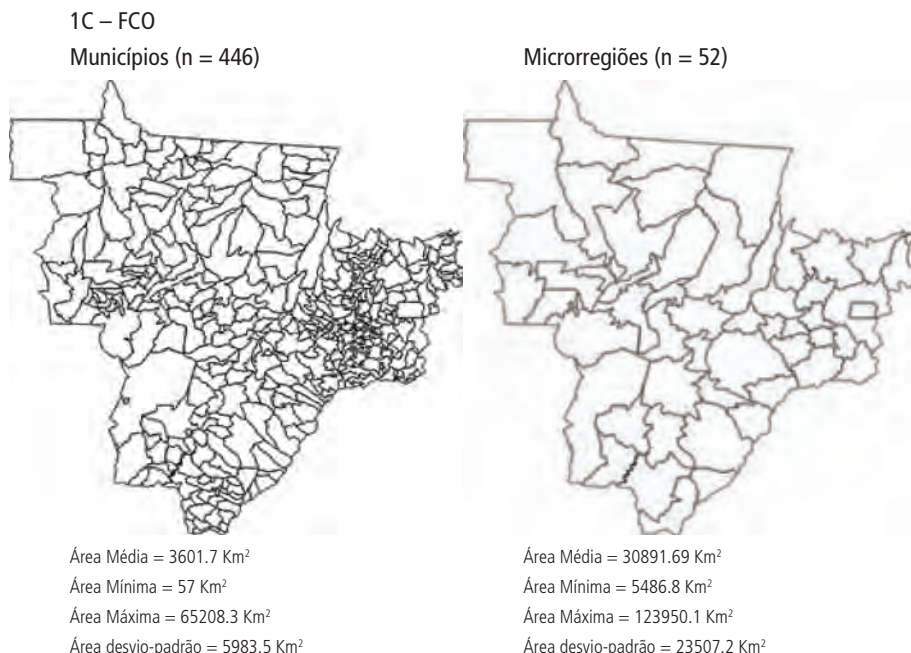


Área média = 8582.6 Km²
Área mínima = 103.3 Km²
Área máxima = 159533 Km²
Área desvio-padrão = 17071.6 Km²

Microrregiões (n = 64)



Área média = 60212.1 Km²
Área mínima = 3129.5 Km²
Área máxima = 332277.7 Km²
Área desvio-padrão = 64089.9 Km²



Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: ¹ Dados de área de 2000.

² n = número de unidades geográficas.

O estudo dos efeitos dos FCFs em suas respectivas áreas de atuação emprega dados municipais do Sistema de Contas Regionais do IBGE (2012), da base de dados macroeconômicos do Ipea (Ipeadata),⁴ da Rais e do MI. Todos os valores das variáveis monetárias estão expressos a preços constantes de 2010 – em reais.

A variável dependente é a taxa de crescimento médio anual do PIB *per capita* dos municípios ou das microrregiões entre 1999 e 2011. Para as análises com dados em painel e painel espacial, utilizou-se o crescimento médio anual do PIB *per capita* em três subperíodos:⁵ 1999-2003, 2003-2007 e 2007-2011. O PIB total dos municípios brasileiros é calculado anualmente pelo IBGE desde 1999. Esse instituto também foi fonte de informação da população residente total em âmbito municipal, utilizada para o cálculo do PIB *per capita*. Em sequência, esses dados foram agregados para escalas geográficas microrregionais. Esse procedimento foi executado para as outras variáveis descritas a seguir.

4. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>.

5. Os subperíodos foram calculados de quatro em quatro anos a fim de se dar um espaço temporal para a aferição dos efeitos dos fundos sobre o crescimento econômico.

Construiu-se a variável explicativa – para cada um dos fundos constitucionais de financiamento, proporção do FCF total em relação ao PIB – a partir de dados do MI, que forneceu informações sobre o montante dos empréstimos para pessoas físicas e jurídicas em âmbito municipal no período 1999-2011 em relação ao PIB. Com base nessas informações, calculou-se o total de empréstimos de cada um dos fundos como proporção do PIB total municipal em 1999, 2003 e 2007. Todos os valores monetários foram convertidos para preços constantes de 2010. Por fim, as variáveis de controle utilizadas para o início de cada período (1999, 2003 e 2007) nas estimações de dados em painel incluem: anos de escolaridade média dos trabalhadores – calculados a partir de dados da Rais –, densidade populacional – estimada a partir de dados do Ipeadata – e PIB *per capita*.

6 RESULTADOS

Esta seção é dedicada aos resultados da avaliação dos efeitos dos empréstimos dos três fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO) sobre o crescimento econômico, em diferentes escalas regionais (municípios e microrregiões), entre 1999 e 2011. Em relação ao uso de diferentes escalas geográficas, ressalta-se que – na literatura empírica recente – existe um ressurgimento da discussão sobre problemas de agregação dos dados (Maup) e a importância de escalas geográficas no estudo de temas relacionados à geografia econômica e ao crescimento econômico (Yamamoto, 2008; Ávila e Monastério, 2008; Briant, Combes e Lafourcade, 2010; Menon, 2012; Resende, 2011; Resende, Carvalho e Sakowski, 2012; Resende e Cravo, 2014).

Ademais, essa abordagem na avaliação de políticas regionais se torna ainda mais relevante tendo-se em vista o debate acerca da existência – ou não – de escala regional adequada para analisar, implementar e avaliar tais políticas (Cheshire e Hay, 1989). Resende (2012) foi o primeiro estudo na literatura a investigar, em múltiplas escalas espaciais, os impactos dos empréstimos concedidos pelo FNE entre 2000 e 2003. Um avanço do presente estudo é a avaliação por tipologia, além da utilização da abordagem de econometria espacial discutida anteriormente. A seguir, examinam-se os resultados desses efeitos no período mais extenso (1999-2011) em três subseções dedicadas a cada um dos três fundos constitucionais.

6.1 Resultados da avaliação do FNE por tipologia

Esta subseção discute os resultados das avaliações do FNE nos âmbitos municipal e microrregional e mensura seus efeitos pelas quatro tipologias da PNDR. Para cada uma das escalas geográficas analisadas, inicialmente, são examinados os resultados das regressões em painel padrão e, em seguida, as avaliações com dados em painel espacial, o que tem a vantagem de permitir a análise dos efeitos diretos e indiretos (efeitos de vizinhança) do FNE sobre o crescimento econômico (LeSage e Pace, 2009).

6.1.1 Escala municipal: FNE

Na tabela 9, são apresentados os resultados das avaliações do FNE em âmbito municipal, utilizando-se a regressão em painel padrão – sem considerar a possibilidade de interações espaciais. Inicialmente, a coluna 1 apresenta o resultado da estimação – considerando-se o efeito fixo das unidades espaciais (municípios) – e a coluna 2 revela os resultados da estimação – levando-se em conta os efeitos fixos de espaço e tempo. As estimações em painel de efeitos fixos – de espaço e tempo – tendem a minimizar os problemas de variáveis omitidas, o que permite analisar com maior confiança e robustez os efeitos do FNE sobre o crescimento econômico dos municípios. Como é possível observar na coluna 1, quando não se leva em consideração o efeito do tempo sobre as variáveis, os coeficientes das variáveis de interação da tipologia e a proporção do FNE em relação ao PIB apresentam efeitos positivos e estatisticamente significantes sobre o crescimento anual do PIB municipal. Quando – além dos efeitos fixos das unidades espaciais – são considerados os efeitos fixos do tempo, observa-se redução da magnitude destes coeficientes. Especificamente, o efeito é de crescimento de 0,85% no PIB para os municípios pertencentes à tipologia *alta renda* quando houver aumento de 1 p.p. na proporção FNE-PIB desses municípios. Se não se considera o efeito do tempo, este efeito é superestimado para 0,99%. Essa superestimação é mais grave para os municípios de baixa renda, com diferença de mais de 50% no coeficiente da relação FNE-PIB, e para os municípios *estagnados*, com coeficientes estatisticamente insignificantes quando a variável tempo é levada em conta.

Ainda se observando a coluna 2 da tabela 9, os municípios de *alta renda* apresentaram esse efeito da relação FNE-PIB mais forte que os municípios das demais tipologias, cerca de quatro vezes maior em relação aos municípios de baixa renda e, aproximadamente, sete vezes maior em relação aos municípios dinâmicos. De acordo com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2012), as regiões de alta renda não são prioritárias para a PNDR; apesar disso, as áreas de alta renda constituem um papel importante para o desenvolvimento de ações estratégicas de cunho macrorregional. Diante disso, a despeito de o FNE estar relacionado a um crescimento relativo mais forte nas áreas consideradas de alta renda, este resultado pode ser evidência de que a PNDR vem desempenhando, de certa forma, um papel de redutor das desigualdades em âmbito macrorregional, em que a região Nordeste é historicamente menos favorecida. Ademais, os coeficientes positivos para os municípios pertencentes às tipologias *dinâmicas* e *baixa renda*, ambas frequentes na região Nordeste, também reforça a evidência do papel exercido pelo FNE sobre a redução das desigualdades em âmbito macrorregional e intrarregional.

Seguindo-se no estudo dos resultados apresentados na tabela 9, nas colunas 3 e 4, é realizada uma análise semelhante à das colunas 1 e 2; entretanto, agora,

como variável independente, tem-se a proporção do FNE acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base. O que se observa é que, exceto para os municípios dinâmicos, há mudança no comportamento dos coeficientes entre as colunas 2 e 4. A princípio, pode-se chegar à conclusão de que o maior volume de recursos do FNE pode levar a um efeito estatisticamente significativo para os municípios considerados da tipologia *estagnados*. Nesse tocante, as áreas consideradas estagnadas pela PNDR são caracterizadas pelo histórico de dinamismo em períodos passados e possuem, em muitos casos, estrutura socioeconômica e capital social consideráveis. Dessa forma, esse resultado traz indicações de que a continuidade do volume de empréstimos ao longo dos anos pode desempenhar um papel importante para que economias com estruturas mais complexas retornem à uma trajetória mais dinâmica.

TABELA 9
Resultado dos efeitos do FNE sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível municipal: método painel de efeitos fixos (1999-2011)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>			
	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos
	(1)	(2)	(3)	(4)
Alta renda_Proporção do FNE do início do período (1 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.9982** (0.0157)	0.8501** (0.0208)	Alta renda_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período (0.5977)	-0.0122 (0.0665)
Dinâmica_Proporção do FNE no início do período (1 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1407*** (0.0006)	0.1225*** (0.0010)	Dinâmica_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período (0.0000)	0.1282*** (0.0000)
Baixa renda_Proporção do FNE no início do período (1 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.4528*** (0.0000)	0.2129*** (0.001)	Baixa renda_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período (0.0002)	0.0934*** (0.2259)
Estagnada_Proporção do FNE no início do período (1 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1508** (0.0411)	-0.0191 (0.7733)	Estagnada_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período (0.0000)	0.1322*** (0.0099)
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.1693*** (0.0000)	-0.2944*** (0.0000)	Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período) (0.0000)	-0.1681*** (0.0000)
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.0670*** (0.0000)	-0.0103** (0.0138)	Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais) (0.0000)	0.0653*** (0.0091)
Ln (densidade populacional no início de cada período)	0.0926*** (0.0000)	-0.1280*** (0.0000)	Ln (densidade populacional no início de cada período) (0.0000)	0.0886*** (0.0000)

(Continua)

(Continuação)

Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>					
Método de estimação	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos		Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos
Efeitos fixos	Sim	Sim	Efeitos fixos	Sim	Sim
<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim	<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim
Número de observações (municípios)	5.946	5.946		5.946	5.946
R2 ajustado	0.1739	0.3368		0.1779	0.3403

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

A análise de uma política pública de cunho regional é importante não só para verificar a eficácia da política, mas também como possibilidade de mensurar seus efeitos e suas repercussões sobre o território, haja vista – como já dito anteriormente – que políticas que pretendem dinamizar uma certa área podem *transbordar* e afetar toda uma vizinhança. Nesse sentido, a diversidade de ferramentas disponíveis nos últimos anos no âmbito da econometria espacial permite averiguação mais acurada do cenário econômico que envolve os FCFs. Nessa direção, o restante desta subseção trata da possibilidade de interações espaciais nas variáveis estudadas até aqui.

Como foi explicado na seção 4, a escolha do modelo espacial que mais se adequa aos dados é baseada no procedimento sugerido por Elhorst (2010). Seguindo-se esse procedimento – como no modelo da coluna 4 da tabela 9, no qual a principal variável explanatória inclui o FNE acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base –, o modelo espacial escolhido foi o SDM, no qual os resultados da estimação estão presentes na tabela 1 do apêndice. Entretanto – como já está explicitado na seção 4 –, diferentemente dos modelos não espaciais, a estimação dos coeficientes em modelo espacial não representa o efeito marginal das mudanças nas variáveis exploratórias sobre a variável dependente. Diante disso, foram estimados os efeitos diretos, o efeito das variáveis independentes sobre a dependente da própria localidade e os efeitos indiretos que representam o impacto das variáveis independentes dos vizinhos afetando a variável dependente da localidade. Adicionalmente, tem-se o efeito total, que representa a soma dos efeitos diretos e indiretos e tem como finalidade ser comparativo entre o modelo espacial e o não espacial.

A estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB dos municípios está resumida na tabela 10. Como é possível observar, o efeito direto da proporção FNE-PIB para os municípios de alta renda apresenta sinal negativo e significativo a 10%. O resultado, apesar da baixa significância estatística, pode ser evidência de que, de certa forma, o FNE acumulado nesses municípios intensifique o processo de convergência de renda. O efeito indireto da relação FNE-PIB para os municípios de alta renda apresentou-se

como negativo, porém estatisticamente não significativo. Diferentemente, para os municípios dinâmicos, a relação FNE-PIB apresenta efeitos diretos e indiretos positivos e estatisticamente significantes. Especificamente nos municípios dinâmicos, um aumento de 1 p.p. na proporção FNE-PIB está relacionado a uma elevação de 0,07% no crescimento do PIB desses municípios e a um aumento de 0,32% nos municípios vizinhos aos dinâmicos. Ou seja, os investimentos realizados em tais municípios, de alguma forma, acabam beneficiando mais o crescimento dos seus vizinhos (efeito indireto) que seu próprio crescimento (efeito direto); esse tipo de comportamento associado aos fundos constitucionais de financiamento até então não estava presente na literatura disponível, mas certamente deve ser estudado em trabalhos futuros com mais profundidade, principalmente no que se refere aos possíveis canais pelos quais esse efeito ocorre.⁶ Ademais, tal resultado sugere evidências de que o FNE nesses municípios está contribuindo não só para o crescimento destes municípios, mas também para o dos municípios vizinhos. Dessa forma, ambos os efeitos corroboram o papel da política como redutor da desigualdade econômica na região. Seguindo-se a análise, apesar de o efeito direto da relação FNE-PIB não ser significativo estatisticamente para os municípios de baixa renda, seu efeito indireto é positivo e significativo a 10%. Nesse caso, um aumento em 1 p.p. dessa variável está relacionado a uma elevação de 0,17% sobre o crescimento do PIB anual *per capita* dos vizinhos. Para os municípios estagnados, o efeito direto da relação FNE-PIB foi estatisticamente significativo e os resultados mostram que essa relação não surte efeito sobre o crescimento dos vizinhos desses municípios.

TABELA 10

Resultado dos efeitos do FNE sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível municipal: modelo espacial – efeitos diretos e indiretos (1999-2011)

	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Efeito	P-valor	Efeito	P-valor	Efeito	P-valor
Alta renda_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0904	0.0706	-1.2284	0.1472	-1.3188	0.1391
Dinâmica_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0766	0.0001	0.3286	0.0000	0.4052	0.0000
Baixa renda_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0217	0.4203	0.1705	0.0541	0.1921	0.0515
Estagnada_Proporção do FNE no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0579	0.0480	-0.0847	0.4848	-0.0268	0.8393
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2911	0.0000	-0.0226	0.1972	-0.3137	0.0000
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	-0.0102	0.0440	-0.0415	0.0224	-0.0517	0.0105
Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0.1179	0.0000	-0.0422	0.4084	-0.1601	0.0029

Elaboração dos autores.

6. Ver, por exemplo, Lall e Shalizi (2003).

6.1.2 Escala microrregional: FNE

Nesta subseção, analisam-se os resultados dos efeitos econômicos do FNE utilizando-se a escala microrregional. Foram estimadas as mesmas regressões constantes das tabelas 9 e 10; entretanto, os dados foram agregados para o nível das microrregiões. Na tabela 11, a coluna 1 apresenta o resultado da estimação, considerando-se os efeitos fixos das unidades espaciais (municípios); a coluna 2 revela os resultados da estimação, levando-se em conta os efeitos fixos de espaço e tempo; e as colunas 3 e 4 realizam análises semelhantes às colunas 1 e 2. No entanto, agora como variável dependente, tem-se a proporção do FNE acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base.

Como é possível observar na coluna 2 da tabela 11, quando são considerados os efeitos fixos do tempo – além dos efeitos fixos das unidades espaciais –, observa-se que as variáveis que representam a proporção dos fundos sobre o PIB das microrregiões da tipologia de *alta renda* e *baixa renda* apresentaram coeficientes positivos e estatisticamente significantes. De fato, os resultados são qualitativamente semelhantes aos obtidos para o âmbito municipal, exceto pelo fato de a variável referente ao percentual dos fundos das regiões dinâmicas não ter apresentado coeficiente estatisticamente significativo. Quantitativamente, observam-se coeficientes maiores para o âmbito microrregional, o que pode ser evidência, por exemplo, de alguma forma de interação espacial nas microrregiões, ampliando o efeito que o FNE desempenha sobre as unidades observadas. Especificamente, o efeito é de crescimento de 0,95% no PIB para as microrregiões pertencentes à tipologia *alta renda* quando houver aumento de 1 p.p. na proporção da relação FNE-PIB desses municípios e de 0,85% para as microrregiões de baixa renda.

A coluna 4 da tabela 11 apresenta os resultados das estimações quando se utiliza como variável dependente a proporção do FNE acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base. A variável de interesse apresenta coeficiente positivo e estatisticamente significativo quando a microrregião faz parte da tipologia *dinâmica* e da tipologia *baixa renda*. A princípio, pode-se chegar à conclusão de que o maior volume de recursos do FNE pode levar a um efeito positivo sobre o crescimento do PIB *per capita* das microrregiões dessas tipologias. Por terem presença forte na região, esses resultados trazem à tona o papel do FNE como direcionador da região para um crescimento maior, reduzindo-se, assim, a desigualdade existente entre esta e as demais regiões. Entretanto, como tem sido enfatizado neste estudo, as evidências trazidas por esses resultados devem ser ponderadas pela possibilidade de dependência espacial, como se verá adiante.

TABELA 11

Resultado dos efeitos do FNE sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível microrregional: método painel de efeitos fixos (1999-2011)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>				
	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos		Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos
	(1)	(2)		(3)	(4)
Alta renda_Proporção do FNE no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.6998 (0.1110)	0.9562** (0.0111)	Alta renda_Proporção do FNE no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0034 (0.7299)	-0.0075 (0.3937)
Dinâmica_Proporção do FNE no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0205 (0.8683)	0.0675 (0.5375)	Dinâmica_Proporção do FNE no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1152*** (0.0009)	0.0792*** (0.0088)
Baixa renda_Proporção do FNE no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.7034*** (0.0000)	0.8513*** (0.0000)	Baixa renda_Proporção do FNE no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.3613*** (0.0000)	0.2795*** (0.0000)
Estagnada_Proporção do FNE no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0427 (0.8751)	-0.0233 (0.9216)	Estagnada_Proporção do FNE no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0977 (0.3993)	-0.0497 (0.6261)
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.1725*** (0.0000)	-0.2284*** (0.0000)	Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.1708*** (0.0000)	-0.2251*** (0.0000)
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.1582*** (0.0000)	-0.0369** (0.0263)	Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.1554*** (0.0000)	-0.0287* (0.0878)
Ln (densidade populacional no início de cada período)	0.1755*** (0.0000)	-0.0651* (0.0532)	Ln (densidade populacional no início de cada período)	0.1418*** (0.0000)	-0.0683** (0.0447)
Efeitos fixos	Sim	Sim	Efeitos fixos	Sim	Sim
Dummy de tempo	Não	Sim	Dummy de tempo	Não	Sim
Número de observações (microrregiões)	633	633		633	633
R2 ajustado	0.3982	0.5161		0.4121	0.5092

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

Seguindo-se o procedimento realizado na escala municipal para a verificação da interação espacial entre as microrregiões, com a variável explanatória, inclui-se o FNE acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base. O modelo espacial escolhido foi o SDM, no qual os resultados estão presentes na tabela 1 do apêndice.

A estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB das microrregiões está resumida na tabela 12. Como é possível observar, o efeito direto da proporção FNE-PIB para as microrregiões de alta renda apresenta sinal negativo e significativa a 10%. O resultado pode ser evidência de que, de certa forma, o FNE acumulado nesses municípios intensifica o processo de convergência de renda. O efeito indireto da relação FNE-PIB para os municípios de alta renda apresentou-se como negativo e estatisticamente significativo. Diferentemente, para os municípios dinâmicos, a relação FNE-PIB apresenta efeito direto estatisticamente significativo. Especificamente nas microrregiões dinâmicas, um aumento de 1 p.p. na proporção FNE-PIB está relacionado a uma elevação de 0,07% no crescimento do PIB desses municípios, semelhante ao valor encontrado em âmbito municipal. O efeito indireto não se apresentou como significativo para essa tipologia. De acordo com essa análise, o efeito direto da relação FNE-PIB é positivo e estatisticamente para as microrregiões de baixa renda; um aumento em 1 p.p. dessa variável está relacionado a uma elevação de 0,25% sobre o crescimento do PIB anual *per capita*. Portanto, percebe-se que as microrregiões de baixa renda, diferentemente das pertencentes à tipologia *alta renda*, não desempenham um papel sobre o crescimento dos vizinhos por meio do FNE; seu efeito é limitado à fronteira da microrregião. Aparentemente, a interação espacial das localidades de baixa renda está mais presente para a esfera municipal; quando se agregam os dados para o âmbito microrregional, esta interação perde força a ponto de não ser mais significativa. Para as microrregiões estagnadas, os efeitos direto e indireto não são estatisticamente significantes.

TABELA 12

Resultado dos efeitos do FNE sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível microrregional: modelo espacial – efeitos diretos e indiretos (1999-2011)

	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor
Alta renda_Proporção do FNE no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.2740	0.0667	-5.4644	0.0471	-5.7384	0.0475
Dinâmica_Proporção do FNE no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0760	0.0435	0.0997	0.4066	0.1758	0.1734
Baixa renda_Proporção do FNE no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.2548	0.0014	0.2066	0.4260	0.4613	0.1019
Estagnada_Proporção do FNE no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0369	0.7639	-0.6012	0.1206	-0.6381	0.1316
<i>Ln</i> (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2251	0.0000	-0.0113	0.7082	-0.2364	0.0000
<i>Ln</i> (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	-0.0207	0.3191	-0.0130	0.8360	-0.0337	0.6327
<i>Ln</i> (densidade populacional no início de cada período)	-0.0735	0.1168	0.0362	0.7467	-0.0374	0.7362

Elaboração dos autores.

6.2 Resultados da avaliação do FNO por tipologia

Esta subseção discute os resultados das avaliações do FNO nas esferas municipal e microrregional e mensura seus efeitos pelas quatro tipologias da PNDR. Para cada uma das escalas geográficas analisadas, inicialmente são examinados os resultados das regressões em painel padrão e em seguida as avaliações com dados em painel espacial, o que tem a vantagem de permitir a análise dos efeitos diretos e indiretos (efeitos de vizinhança) do FNO sobre o crescimento econômico (LeSage e Pace, 2009).

6.2.1 Escala municipal: FNO

Na tabela 13, são apresentados os resultados das avaliações do FNO em âmbito municipal utilizando-se regressão em painel padrão – sem considerar a possibilidade de interações espaciais. Inicialmente, a coluna 1 apresenta o resultado da estimação – considerando-se os efeitos fixos das unidades espaciais (municípios) – e a coluna 2 revela os resultados da estimação – levando-se em conta os efeitos fixos de espaço e tempo. As estimações em painel de efeitos fixos – de espaço e tempo – tendem a minimizar problemas de variáveis omitidas, o que permite analisar com maior confiança e robustez os efeitos do FNO sobre o crescimento econômico dos municípios. Como é possível observar na coluna 1, quando não se leva em consideração o efeito do tempo sobre as variáveis, apenas o coeficiente da variável de interação da tipologia *dinâmica* e a proporção do FNO em relação ao PIB apresentam-se positivos e estatisticamente significantes sobre o crescimento anual do PIB municipal. Quando são considerados os efeitos fixos do tempo – além dos efeitos fixos das unidades espaciais –, observa-se redução da magnitude deste coeficiente. Especificamente, o efeito é de crescimento de aproximadamente 0,09% no PIB para os municípios pertencentes à tipologia *dinâmica* quando houver aumento de 1 p.p. na proporção do FNO-PIB desses municípios. Se não se considera o efeito do tempo, este é superestimado para 0,11%, o que poderia levar a uma avaliação equivocada da política. Adicionalmente, ainda se observando a coluna 2, os municípios das demais tipologias apresentaram este efeito da relação FNO-PIB sobre o crescimento do PIB *per capita* não significante. Ou seja, para os municípios pertencentes às tipologias *alta renda*, *estagnada* e *baixa renda*, o FNO parece não surtir efeito sobre o crescimento desses municípios. Esse resultado reflete o baixo potencial do FNO como redutor das desigualdades regionais se se tiver em vista que as áreas dinâmicas são minorias no território da região Norte. Entretanto, mostra uma evidência de que regiões com rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa, demonstram reação positiva à política.

Seguindo-se a análise dos resultados apresentados na tabela 13, nas colunas 3 e 4, é feita uma análise semelhante à das colunas 1 e 2; entretanto, agora como variável independente, tem-se a proporção do FNO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base. O que se observa é que, além dos municípios dinâmicos, os municípios de alta renda apresentam o coeficiente positivo e estatisticamente significante para a

relação FNO-PIB. Os municípios de alta renda apresentaram o coeficiente cerca de duas vezes maior que os municípios dinâmicos. Esse resultado – apesar de importante no que se refere à redução da desigualdade entre as macrorregiões – traz evidências não muito favoráveis à redução dessa desigualdade no âmbito intrarregional, já que essas áreas consideradas de alta renda são escassas nessa região.

TABELA 13
Resultado dos efeitos do FNO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível municipal: método painel de efeitos fixos (1999-2011)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>				
	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos		Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos
	(1)	(2)		(3)	(4)
Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0866	-0.0115	Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.2020*	0.1898*
	(0.5902)	(0.9406)		(0.0520)	(0.0566)
Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1115**	0.0891**	Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1167***	0.0981***
	(0.0147)	(0.0419)		(0.0017)	(0.0058)
Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0721	0.0509	Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0267	0.0194
	(0.1582)	(0.2987)		(0.1539)	(0.2795)
Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0077	-0.0064	Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0041	-0.0064
	(0.5416)	(0.5952)		(0.7329)	(0.5835)
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2100***	-0.2711***	Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2087***	-0.2696***
	(0.0000)	(0.0000)		(0.0000)	(0.0000)
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período –Rais)	0.0418***	-0.0171	Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.0439***	-0.0150
	(0.0015)	(0.2117)		(0.0008)	(0.2722)
Ln (densidade populacional no início de cada período)	0.0459*	-0.1205***	Ln (densidade populacional no início de cada período)	0.0412	-0.1234***
	(0.0690)	(0.0000)		(0.1019)	(0.0000)
Efeitos fixos	Sim	Sim	Efeitos fixos	Sim	Sim
<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim	<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim
Número de observações (municípios)	1.347	1.347		1.347	1.347
R2 ajustado	0.253	0.3037		0.257	0.3074

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

Seguindo-se o procedimento supracitado para a verificação da interação espacial entre os municípios, com variável explanatória que inclui o FNO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base (coluna 4 da tabela 13), o modelo espacial escolhido foi o SDM, no qual os resultados da estimação estão presentes na tabela 2 do apêndice. A estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB das microrregiões está resumida na tabela 14. Como é possível observar, apenas o efeito direto da proporção FNO-PIB para os municípios da tipologia *dinâmica* apresenta sinal positivo e significativo a 5%. Especificamente nas microrregiões dinâmicas, um aumento de 10% na proporção FNO-PIB está relacionado a uma elevação de 0,096% no crescimento do PIB desses municípios. O efeito indireto da relação FNO-PIB para os municípios de todas as tipologias não apresentou coeficiente estatisticamente significativo, o que indica que, para esta variável, não há efeito *spillover* sobre o crescimento do PIB *per capita* dos municípios vizinhos. Esse resultado pode ser reflexo da baixa interação espacial entre os investimentos realizados nos municípios dessa região e, se se extravasar essa interpretação, pode ser a caracterização de baixa interação econômica entre as localidades que a compõem.

TABELA 14

Resultado dos efeitos do FNO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível municipal: modelo espacial – efeitos diretos e indiretos (1999-2011)

	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor
Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1861	0.1235	0.0054	0.9885	0.1914	0.6541
Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0960	0.0208	0.0884	0.5578	0.1844	0.2610
Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0168	0.4203	-0.0345	0.5095	-0.0177	0.7763
Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0063	0.6569	0.0296	0.5577	0.0233	0.6712
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2797	0.0000	0.0233	0.4718	-0.2564	0.0000
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	-0.0153	0.3591	0.0261	0.5938	0.0108	0.8387
Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0.0679	0.0753	-0.2073	0.0112	-0.2752	0.0009

Elaboração dos autores.

6.2.2 Escala microrregional: FNO

Nesta subseção, analisam-se os resultados dos efeitos econômicos do FNO utilizando-se a escala microrregional.⁷ Foram estimadas as mesmas regressões constantes das tabelas 13 e 14; entretanto, os dados foram agregados para o nível das microrregiões. Na tabela 15, a coluna 1 apresenta o resultado da estimação – considerando-se os efeitos fixos das unidades espaciais (municípios) –, a coluna 2 revela os resultados da estimação – levando-se em conta os efeitos fixos de espaço e tempo –, e as colunas 3 e 4 realizam análises semelhantes às das colunas 1 e 2; no entanto, agora como variável dependente, tem-se a proporção do FNO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base.

Como é possível observar na tabela 15, nenhuma das variáveis de interação entre a classificação por tipologia e a proporção dos fundos sobre o PIB das microrregiões apresentou coeficiente estatisticamente significativo. De fato, os resultados são qualitativamente distintos em relação aos obtidos para o nível municipal; variável referente ao percentual dos fundos das regiões dinâmicas não apresenta efeito sobre o crescimento do PIB *per capita* destas, o que reflete, possivelmente, a heterogeneidade presente nas microrregiões cobertas por esse fundo.

TABELA 15
Resultado dos efeitos do FNO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível microrregional – método painel de efeitos fixos (1999-2011)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>				
	Painel efeitos fixos (1)	Painel efeitos fixos (2)	Painel efeitos fixos (3)	Painel efeitos fixos (4)	
Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.2702	-1.5367	Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	1.1622	-0.0410
	(0.9236)	(0.5688)		(0.5803)	(0.9838)
Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1667	0.0866	Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0072	-0.0200
	(0.3887)	(0.6388)		(0.9627)	(0.8920)
Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0563	-0.0110	Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0566	0.0189
	(0.9280)	(0.9851)		(0.5596)	(0.8378)

(Continua)

7. Diferentemente dos demais fundos, para o FNO, as tipologias são definidas pela PNDR apenas no nível municipal. Para lidar com esta questão, no momento da agregação dos dados, as tipologias para as microrregiões foram definidas a partir da tipologia do maior percentual da população da microrregião. Por exemplo, se em uma determinada microrregião 80% da população vivia em municípios da tipologia *dinâmica*, adotou-se, então, esta tipologia para esta microrregião.

(Continuação)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>				
	Painel efeitos fixos (1)	Painel efeitos fixos (2)	Painel efeitos fixos (3)	Painel efeitos fixos (4)	
Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.2387 (0.1945)	0.2021 (0.2494)	Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período 0.1598 (0.2755)	0.1439 (0.3017)	
<i>Ln</i> (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.1832*** (0.0000)	-0.2306*** (0.0000)	<i>Ln</i> (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.1809*** (0.0000)	-0.2295*** (0.0000)
<i>Ln</i> (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.0507 (0.1221)	-0.0413 (0.2697)	<i>Ln</i> (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.0463 (0.1565)	-0.0446 (0.2321)
<i>Ln</i> (densidade populacional no início de cada período)	0.1305*** (0.0050)	-0.0021 (0.9683)	<i>Ln</i> (densidade populacional no início de cada período)	0.1392*** (0.0027)	0.0054 (0.9184)
Efeitos fixos	Sim	Sim	Efeitos fixos	Sim	Sim
<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim	<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim
Número de observações (microrregiões)	192	192		192	192
R2 ajustado	0.3676	0.4244		0.3653	0.4221

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

Seguindo-se o procedimento supracitado para a verificação da interação espacial entre os municípios, com a variável explanatória incluindo o FNO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base (coluna 4 da tabela 15), o modelo espacial escolhido foi o SDM, no qual os resultados da estimação estão presentes na tabela 2 do apêndice. A estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB das microrregiões está resumida na tabela 16. Como é possível observar, nenhuma das variáveis de interação entre a classificação por tipologia e a proporção dos fundos sobre o PIB das microrregiões apresentou efeito marginal estatisticamente significativo quando estimamos o modelo SDM. Esse resultado pode ser entendido como consequência da ausência de efeitos indiretos significantes na escala municipal; quando se aumenta o grau de agregação, há tendência de redução da magnitude e significância dos *spillovers* espaciais (Boarnet, Chalermpong e Geho, 2005). Ou seja, se não há interação espacial em nível mais desagregado, dificilmente haverá em nível mais agregado.

TABELA 16

Resultado dos efeitos do FNO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível microrregional: modelo espacial – efeitos diretos e indiretos (1999-2011)

	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor
Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	-1.3768	0.6618	-3.7778	0.5729	-5.1546	0.5261
Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0294	0.8905	0.4261	0.3061	0.4555	0.3537
Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.1465	0.8304	1.4446	0.4190	1.2981	0.5299
Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1ª + 2ª ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.2852	0.1890	0.7488	0.1424	1.0340	0.0827
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2447	0.0000	0.0639	0.2321	-0.1809	0.0021
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	-0.0344	0.4305	-0.2172	0.0370	-0.2516	0.0298
Ln (densidade populacional no início de cada período)	0.0770	0.2618	-0.1313	0.3046	-0.0543	0.6533

Elaboração dos autores.

6.3 Resultados da avaliação do FCO por tipologia

Esta subseção discute os resultados das avaliações do FCO, nos níveis municipal e microrregional, e mensura seus efeitos pelas quatro tipologias da PNDR. Para cada uma das escalas geográficas analisadas, inicialmente, são examinados os resultados das regressões em painel padrão e, em seguida, as avaliações com dados em painel espacial.

6.3.1 Escala municipal: FCO

Na tabela 17, são apresentados os resultados das avaliações do FCO em nível municipal. Na região Centro-Oeste, não há municípios classificados na tipologia *baixa renda*; portanto, não haverá informações referentes a esta tipologia nas tabelas referentes ao FCO. Como é possível observar na coluna 1, quando não se leva em consideração o efeito do tempo sobre as variáveis, os coeficientes das variáveis de interação das tipologias *alta renda* e *dinâmica* com a proporção do FCO em relação ao PIB apresenta-se positivo e estatisticamente significativo sobre o crescimento anual do PIB municipal. Especificamente, o efeito é de crescimento de aproximadamente 0,10% e 0,29% no PIB *per capita* para os municípios pertencentes às tipologias *alta renda* e *dinâmica*, respectivamente, quando houver aumento de 1 p.p. na proporção do FCO-PIB desses municípios. Quando são considerados os efeitos fixos do tempo – além dos efeitos fixos das unidades espaciais –, observa-se que estes coeficientes deixam de ser significantes. Ou seja, os efeitos positivos relacionados ao FCO nestas duas tipologias são decorrentes do fator tempo sobre essa região.

Seguindo-se na análise dos resultados apresentados na tabela 17, nas colunas 3 e 4, é realizada uma análise que tem como variável independente a proporção do FCO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base. Observa-se na coluna 3 que os municípios de alta renda apresentam o coeficiente positivo e estatisticamente significativo para a relação FCO-PIB. Entretanto, quando são considerados os efeitos fixos do espaço e do tempo, o coeficiente da relação FCO-PIB dos municípios de alta renda sofre redução de 60%. Especificamente, o efeito é de crescimento de aproximadamente 0,05% no PIB *per capita* para os municípios pertencentes à tipologia *alta renda*, respectivamente, quando houver aumento de 1 p.p. na proporção do FCO-PIB desses municípios. Na região Centro-Oeste, 46% dos municípios estão classificados nessa tipologia; conseqüentemente, esse resultado tem como evidência o desempenho do FCO como redutor da desigualdade regional, ao contribuir para a melhoria dos índices de crescimento de uma área expressiva da região. Já em relação à redução da desigualdade intrarregional, essa evidência se mostra desfavorável ao fundo, dado que justamente as áreas que apresentaram os maiores PIB *per capita* – de acordo com a PNDR – estão obtendo os melhores resultados da política em termos de crescimento. Adicionalmente, observa-se comportamento não esperado da variável FCO-PIB referente aos municípios da tipologia *estagnada* quando o coeficiente apresenta valor negativo e estatisticamente significativo.

TABELA 17
Resultado dos efeitos do FCO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível municipal: método painel de efeitos fixos (1999-2011)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>			
	Painel efeitos fixos (1)	Painel efeitos fixos (2)	Painel efeitos fixos (3)	Painel efeitos fixos (4)
Alta renda_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1068** (0.0150)	0.0457 (0.2716)	Alta renda_Proporção do FCO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período 0.1321*** (0.0000)	0.0517* (0.0980)
Dinâmica_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.2910*** (0.0011)	0.0890 (0.2983)	Dinâmica_Proporção do FCO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período 0.0544 (0.1316)	-0.0190 (0.5788)
Baixa renda_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-	-	Baixa renda_Proporção do FCO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período -	-

(Continua)

(Continuação)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>				
	Painel efeitos fixos (1)	Painel efeitos fixos (2)	Painel efeitos fixos (3)	Painel efeitos fixos (4)	
Estagnada_Proporção do FCO início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0579 (0.1257)	-0.0326 (0.3709)	Estagnada_Proporção do FCO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0187 (0.3783)	-0.0451** (0.0309)
<i>Ln</i> (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2090*** (0.0000)	-0.2188*** (0.0000)	<i>Ln</i> (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2054*** (0.0000)	-0.2204*** (0.0000)
<i>Ln</i> (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.1318*** (0.0015)	0.0103 (0.6049)	<i>Ln</i> (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.1247*** (0.0000)	0.0076 (0.7008)
<i>Ln</i> (densidade populacional no início de cada período)	0.0430 (0.1175)	-0.0632** (0.0231)	<i>Ln</i> (densidade populacional no início de cada período)	0.0413 (0.1328)	-0.0717** (0.0105)
Efeitos fixos	Sim	Sim	Efeitos fixos	Sim	Sim
<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim	<i>Dummy</i> de tempo	Não	Sim
Número de observações (municípios)	1.338	1.338		1.338	1.338
R2 ajustado	0.2574	0.2257		0.2578	0.2287

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

Em relação à verificação da interação espacial entre os municípios, com a variável explanatória incluindo o FCO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base (coluna 4 da tabela 17) o modelo espacial escolhido foi o SDM, no qual os resultados da estimação estão presentes na tabela 3 do apêndice. A tabela 18 apresenta a estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB dos municípios. Como é possível observar, nenhuma das variáveis de interação entre a classificação por tipologia e a proporção dos fundos sobre o produto interno bruto das microrregiões apresentou efeito marginal estatisticamente significativo quando estimamos o modelo SDM. Assim como ocorreu para o FNO, esse resultado pode estar refletindo a baixa interação econômica entre os municípios da região.

TABELA 18

Resultado dos efeitos do FCO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível municipal: modelo espacial – efeitos diretos e indiretos (1999-2011)

	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor
Alta renda_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0443	0.2293	0.0674	0.5850	0.1117	-0.2404
Dinâmica_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0214	0.5936	0.1933	0.1493	0.1719	0.1479
Baixa renda_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-	-	-	-	-	-
Estagnada_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.0291	0.2588	0.0172	0.8361	-0.0119	0.0630
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2202	0.0000	-0.0201	0.6069	-0.2421	0.0000
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.0125	0.6095	0.1355	0.1223	0.1458	0.1384
Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0.1158	0.0013	0.1788	0.0725	0.0545	0.5436

Elaboração dos autores.

6.3.2 Escala microrregional: FCO

Nesta subseção, analisam-se os resultados dos efeitos econômicos do FCO utilizando-se a escala microrregional. Foram estimadas as mesmas regressões constantes das tabelas 17 e 18; entretanto, os dados foram agregados para o nível das microrregiões. Na tabela 19, a coluna 1 apresenta o resultado da estimação considerando-se os efeitos fixos das unidades espaciais (microrregiões); a coluna 2 revela os resultados da estimação levando-se em conta os efeitos fixos de espaço e tempo; e as colunas 3 e 4 realizam análises semelhantes às da colunas 1 e 2, no entanto, agora como variável dependente, tem-se a proporção do FCO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base.

Como é possível observar na tabela 19, exceto pelos municípios classificados na tipologia *dinâmica*, utilizando o FCO acumulado, nenhuma das variáveis de interação entre a classificação por tipologia e a proporção dos fundos sobre o PIB das microrregiões apresentou coeficiente estatisticamente significativo. Quando se consideram os efeitos fixos de espaço e tempo (coluna 4), a relação FCO-PIB das microrregiões dinâmicas deixa de ter o coeficiente estatisticamente significativo. De fato, os resultados são qualitativamente distintos em relação aos obtidos para o nível municipal; variável referente ao percentual dos fundos das regiões dinâmicas não apresenta efeito sobre o crescimento do PIB *per capita* destas.

TABELA 19

Resultado dos efeitos do FCO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível microrregional: método painel de efeitos fixos (1999-2011)

Método de estimação	Variável dependente = taxa de crescimento anual média do PIB <i>per capita</i>			
	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos	Painel efeitos fixos
	(1)	(2)	(3)	(4)
Alta renda_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.6667	-1.1398	Alta renda_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1458 -0.1626
	(0.2554)	(0.0355)		(0.4828) (0.4178)
Dinâmica_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1498	-0.1161	Dinâmica_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.2225** 0.0685
	(0.4783)	(0.5512)		(0.0112) (0.4216)
Baixa renda_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	-	-	Baixa renda_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	- -
	-	-		- -
Estagnada_Proporção do FCO no início do período (1º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0198	-0.1161	Estagnada_Proporção do FNO no início do período (1º + 2º ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0901 -0.0556
	(0.9329)	(0.5856)		(0.4153) (0.5978)
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2526***	-0.2595***	Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2502*** -0.2589***
	(0.0000)	(0.0000)		(0.0000) (0.0000)
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.2313***	0.0197	Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.1960*** 0.0203
	(0.0000)	(0.6955)		(0.0000) (0.6886)
Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0.0079	-0.0657**	Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0.0008 -0.0571**
	(0.7771)	(0.0155)		(0.9752) (0.0395)
Efeitos fixos	sim	sim	Efeitos fixos	Sim Sim
Dummy de tempo	não	sim	Dummy de tempo	Não Sim
Número de observações (microrregiões)	156	156		156 156
R2 ajustado	0.7235	0.6605		0.7321 0.6545

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

Seguindo-se o procedimento supracitado para a verificação da interação espacial entre as microrregiões, com a variável explanatória incluindo o FCO acumulado por dois anos sobre o PIB do período-base (coluna 4 da tabela 19),

o modelo espacial escolhido por precaução – devido à fraca evidência – foi o SDM, no qual os resultados da estimação estão presentes na tabela 3 do apêndice. A estimação dos efeitos diretos, indiretos e totais das variáveis explanatórias sobre o crescimento do PIB dos municípios está resumida na tabela 20. Bem como ocorreu para o nível municipal e sendo consequência disso, o efeito indireto das variáveis aparece como estatisticamente não significante.

TABELA 20

Resultado dos efeitos do FCO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* no nível microrregional: modelo espacial – efeitos diretos e indiretos (1999-2011)

	Efeito direto		Efeito indireto		Efeito total	
	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor	Coefficiente	P-valor
Alta renda_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-0.1758	-0.711	-0.2402	0.6972	-0.4161	0.5275
Dinâmica_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.1050	1.001	-0.5964	0.1086	-0.4914	0.2212
Baixa renda_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	-	-	-	-	-	-
Estagnada_Proporção do FCO no início do período (1 ^a + 2 ^a ano) em relação ao PIB do início de cada período	0.0158	0.1125	0.0973	0.7809	0.1131	0.7525
Ln (PIB <i>per capita</i> no início de cada período)	-0.2520	0.0000	0.0180	0.7619	-0.2339	0.0005
Ln (anos médios de escolaridade no início de cada período – Rais)	0.0036	0.9525	0.2910	0.1458	0.2946	0.1741
Ln (densidade populacional no início de cada período)	-0.0260	0.5137	0.0330	0.7994	0.0069	0.9643

Elaboração dos autores.

7 CONCLUSÕES

Este estudo teve o objetivo de avaliar a relação entre os FCFs (FNE, FNO e FCO) e o crescimento do PIB *per capita*, entre 1999 a 2011, dos municípios e das microrregiões da área coberta por estes fundos. Além da abordagem multiescalar, este trabalho traz para a literatura disponível três contribuições: *i*) utilização de um período mais longo na análise; *ii*) possibilidade de interação espacial entre as unidades observacionais; e *iii*) consideração da heterogeneidade institucionalizada pela PNDR, por meio das tipologias definidas pela política.

Foram utilizados como métodos de avaliação modelos de dados em painel com efeitos fixos, em que é possível incluir tanto as características observáveis quanto as não observáveis invariantes no tempo – por exemplo, as características institucionais, se forem consideradas relativamente constantes durante o período analisado. Além disso, avaliou-se – pela primeira vez e com dados recentes –, o desempenho dos fundos utilizando-se abordagem espacial completa, na qual, além da verificação da dependência espacial, também se constataram os efeitos marginais diretos e indiretos que os fundos obtidos por uma localidade venham

a desempenhar sobre seus vizinhos. Adicionalmente, ambas as abordagens (não espacial e espacial) levaram em conta a tipologia nas quais os municípios ou as microrregiões são classificados pela PNDR.

Os resultados das estimações dos modelos em painel de efeitos fixos mostraram que os recursos do FNE apresentaram, para algumas tipologias, efeitos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* em níveis municipal e microrregional. Os coeficientes significativos e positivos, na maioria das estimativas, para os municípios pertencentes às tipologias *dinâmica* e *baixa renda* – que são frequentes na região Nordeste –, reforçam a evidência do papel exercido pelo FNE sobre a redução das desigualdades aos níveis macrorregional e intrarregional. Na averiguação da dependência espacial, constatou-se que esta deve ser levada em conta no estudo do impacto do FNE. Na escala municipal, por exemplo, os resultados trazem a evidência de que os municípios da tipologia *dinâmica* têm sua proporção FNE (acumulado)-PIB exercendo relação positiva com o crescimento do PIB *per capita* dos vizinhos. Essa é uma evidência nova, que não vinha sendo levada em conta na literatura e provavelmente pode trazer consequências importantes para a reformulações futuras da política. Além disso, esse resultado traz evidência importante de que o FNE nesses municípios, de certa forma, está contribuindo não só para seu crescimento, mas também para o crescimento dos municípios vizinhos; ambos os efeitos corroboram o papel da política como redutor da desigualdade econômica na região.

Em relação ao FNO, os resultados das estimações dos modelos em painel de efeitos fixos mostraram que os recursos desse fundo apresentaram, para a tipologia *dinâmica* e, em menor medida – em termos de significância estatística –, para a tipologia *alta renda*, efeitos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal. Esse resultado, apesar de importante no que se refere à redução da desigualdade entre as macrorregiões, traz evidências contrárias à redução dessa desigualdade no âmbito intrarregional, já que essas áreas consideradas de alta renda são escassas nessa região. Para a escala microrregional, os resultados não trazem evidências de efeitos estatisticamente significativos dos empréstimos do FNO. Na averiguação da dependência espacial, no entanto, constatou-se que apenas as variáveis de controle exerceram papel estatisticamente significativo sobre o crescimento do PIB *per capita* da vizinhança. O que não deixa de ser evidência importante, haja vista que a ausência dessas variáveis defasadas espacialmente pode levar ao problema de viés nas estimações por omissão de variáveis. Esse resultado – como foi explicado durante o texto – pode ser resultado da baixa interação econômica entre as localidades dessa região, pelo menos no que se refere à relação entre o FNO e o crescimento econômico.

No que diz respeito a esse fundo, os resultados das estimações dos modelos em painel não espacial mostraram que os recursos apresentam, para a tipologia *alta renda*, efeito positivo sobre o crescimento do PIB *per capita* em nível municipal. Haja vista que na região Centro-Oeste 46% dos municípios estão classificados como alta renda, esse resultado tem como evidência o desempenho do FCO como possível redutor da desigualdade regional, ao contribuir para a melhoria dos índices de crescimento da região como um todo. Já em relação à redução da desigualdade intrarregional, essa evidência se mostra desfavorável ao fundo, dado que justamente as áreas que apresentaram os maiores PIB *per capita* – de acordo com a PNDR – estão obtendo os melhores resultados da política em termos de crescimento. Para a escala microrregional, assim como o FNO, os resultados não trazem evidências de efeitos estatisticamente significativos dos empréstimos desse fundo. Na averiguação da dependência espacial, no entanto, constatou-se que apenas a densidade populacional utilizada como variável de controle apresentou efeito marginal estatisticamente significativo sobre o crescimento do PIB *per capita* da vizinhança no nível municipal.

Em relação às sugestões de avanços em pesquisas futuras, apesar de a heterogeneidade institucionalizada pela própria PNDR ter sido considerada por meio do uso das tipologias, uma análise mais cuidadosa da heterogeneidade pode ser levada adiante – como em Soares *et al.* (2014) – e um exame espacialmente mais cuidadoso desse tipo de heterogeneidade com a utilização das tipologias da PNDR pode ser considerado. Especificamente, será interessante conhecer como cada tipologia se relaciona espacialmente com as demais – por exemplo, quais seriam os efeitos que os FCFs nos municípios ou nas microrregiões de alta renda desempenham sobre seus vizinhos dinâmicos ou estagnados. Além disso, sugere-se a utilização de setores de produção conjuntamente com a abordagem espacial. Por fim, a investigação dos mecanismos pelos quais os efeitos indiretos agem seria de extrema importância para o entendimento de como se dá a interação espacial entre as localidades, no que se refere aos fundos constitucionais e, principalmente, de como esse comportamento pode ser utilizado a favor dos formuladores da política.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JUNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.
- ÁVILA, R. P.; MONASTÉRIO, L. M. Maup e a análise espacial: um estudo de caso para o Rio Grande do Sul. **Análise Econômica**, Rio Grande do Sul, n. 26, p. 239-265, 2008.

BALTAGI, B. H. *et al.* **Testing for serial correlation, spatial autocorrelation and random effects using panel data**. Working Paper, Texa A&M University, College Station, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2012.

BOARNET, M. G.; CHALERMPONG, S.; GEHO, E. **Specification issues in models of population and employment growth**. 2005. (Papers in Regional Science, n. 84).

BRIANT, A.; COMBES, P. P.; LAFOURCADE, M. Dots to boxes: do the size and shape of spatial units jeopardize economic geography estimations? **Journal of Urban Economics**, v. 67, p. 287-302, 2010.

CARVALHO, A. X. Y.; LALL, S. V.; TIMMINS, C. Decisão locacional de novos estabelecimentos e o papel dos fundos constitucionais de financiamento. *In*: CARVALHO, A. *et al.* (Orgs.). **Ensaio de economia regional e urbana**. Brasília: Ipea, 2008.

CHESHIRE, P.; HAY, D. G. **Urban problems in Western Europe: an economic analysis**. London: Unwin Hyman, 1989.

CINTRA, M. A. **Fundos constitucionais de financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste)**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. Relatório de pesquisa.

CRAVO, T.; RESENDE, G. M.; CARVALHO, A. The impact of Brazilian regional development funds on regional economic growth: a spatial panel approach. *In*: ERSA CONGRESS, 54., 2014, Saint Petersburg, Russia. **Anais...** Saint Petersburg, Aug. 2014.

DEBARSY, N.; ERTUR, C. Testing for spatial autocorrelation in a fixed effects panel data model. **Regional Science and Urban Economics**, 2011.

ELHORST, J. P. Specification and estimation of spatial panel data models. **International Regional Science Review**, v. 26, n. 3, p. 244-268, July 2003.

_____. Unconditional maximum likelihood estimation of linear and log-linear dynamic models for spatial panels. **Geographical Analysis**, v. 37, n. 1, p. 85-106, Jan. 2005.

_____. Spatial panel data models. *In*: FISCHER, M. M.; GETIS, A. (Eds.). **Handbook of applied spatial analysis**. Berlin: Springer, 2010. p. 377-407.

_____. Spatial panel models. *In*: SEMINARS. York: University of York, 2011.

_____. Dynamic spatial panels: models, methods and inferences. **Journal of Geographical Systems**, v. 14, n. 1, p. 5-28, Jan. 2012.

ERTUR, C.; LE GALLO, J. **Regional growth and convergence**: heterogenous reaction versus interaction in spatial econometric approaches. 2008. (Working Papers, hal-00463274).

ERTUR, C.; LE GALLO, J.; BAUMONT, C. The European regional convergence process, 1980-1995: do spatial regimes and spatial dependence matter? **International Regional Science Review**, v. 29, n. 1, p. 3-34, 2006.

FERREIRA, M. N. C.; MENDES, F. A. T. Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) sobre a agricultura paraense no período de 1990 a 1999. **Movendo Ideias**, Belém, v. 8, n. 13, p. 59-76, 2003.

GALEANO, E. A. V.; FEIJÓ, C. Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, p. 201-219, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas regionais referência 2010**: produto interno bruto dos municípios 1999-2010. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/8Bd5Bz>>.

ISLAM, N. Growth empirics: a panel data approach. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 4, p. 1127-1170, 1995.

_____. What have we learnt from the convergence debate? **Journal of Economic Surveys**, v. 17, p. 309-362, 2003.

LALL, S. V.; SHALIZI, Z. Location and growth in the Brazilian Northeast. **Journal of Regional Science**, v. 43, p. 663-681, 2003.

LEE, L. F.; YU, J. A spatial dynamic panel data model with both time and individual fixed effects. **Econometric Theory**, v. 26, n. 2, p. 564-597, Apr. 2010.

LESAGE, J. P.; PACE, R. K. **Introduction to Spatial Econometrics**. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2009.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. O. papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaios FEE**, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MENON, C. The bright side of MAUP: defining new measures of industrial agglomeration. **Papers in Regional Science**, v. 91, n. 1, p. 3-28, 2012.

MONTEIRO, J. A. B. **Avaliação da utilização dos recursos do fundo constitucional de financiamento do norte no estado de Roraima**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte e do Centro-Oeste na

redução da desigualdade regional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal, 2005.

PEIXOTO, B. *et al.* Avaliação econômica de projetos sociais. *In*: MENEZES FILHO, N. A. (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. 1. ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.

RESENDE, G. M. Multiple dimensions of regional economic growth: the Brazilian case, 1991-2000. **Papers in Regional Science**, v. 90, n. 3, p. 629-662, 2011.

_____. Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE-Industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, 2012.

_____. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1918).

RESENDE, G. M.; CARVALHO, A. X. Y.; SAKOWSKI, P. A. M. Evaluating multiple spatial dimensions of economic growth in Brazil using spatial dynamic panel data models, 1970-2000. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas: ANPEC, 2012.

RESENDE, G. M.; CRAVO, T. A. What about regions in regional science? A convergence exercise using different geographic scales of European Union. **Economics Bulletin, Access Econ**, v. 34, n. 3, p. 1381-1395, 2014.

SILVA, A. M.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 1, p. 89-125, 2009.

SOARES, R.; SOUSA, J.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

SOARES, R. *et al.* Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste del Brasil: efectos diferenciados sobre el crecimiento económico de los municipios. **Revista Cepal**, n. 113, p. 183-201, ago. 2014.

YAMAMOTO, D. Scales of regional income disparities in the USA, 1955-2003. **Journal of Economic Geography**, v. 8, p. 79-103, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANGRIST, J.; PISCHKE, J. **Mostly harmless econometrics**: an empiricist's companion. London: Princeton University Press, 2009.

ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. **Regional economics and policy**. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

BANCO DO NORDESTE. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE 2013)**. Programação Regional. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2013. p. 1-119.

BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, p. 103-125, 1990.

BARTIK, T.; BINGHAM, R. **Can economic development programs be evaluated?** W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995. (Staff Working Papers, n. 29).

BEHRENS, K.; THISSE, J. F. Regional economics: a new economic geography perspective. **Regional Science and Urban Economics**, v. 37, p. 457-465, 2007.

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. Brasília: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/XZ3cgU>>.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/Rzyc3u>>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório Anual de Informações Sociais (Rais)**. Brasília, 2004.

_____. **Relatório Anual de Informações Sociais (Rais)**. Brasília: MTE, 2006.

_____. **Relatório Anual de Informações Sociais (Rais)**. Brasília: MTE, 2008.

CASELLI, F.; ESQUIVEL, G.; LEFORT, F. Reopening the convergence debate: a new look at cross country growth empirics. **Journal of Economic Growth**, v. 3, n. 1, p. 363-389, 1996.

DURLAUF, S. N.; JOHNSON, P. A.; TEMPLE, J. R. W. Growth econometrics. In: AGHIONA, P.; DURLAUF, S. (Ed.). **Handbook of economic growth**. Amsterdam: Elsevier, 2005.

FOTHERINGHAM, A.; BUNSDEN, C.; CHARLTON M. **Quantitative geography**. London: Sage, 2000.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**, 2003.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington: The World Bank, 2010.

LEE, K.; PESARAN, M.; SMITH, R. Growth and convergence in multi country empirical stochastic Solow model. **Journal of Applied Econometrics**, v. 12, n. 4, p. 357-392, 1997.

_____. Growth empirics: a panel data approach: a comment. **Quarterly Journal of Economics**, v. 113, n. 1, p. 319-323, 1998.

LEVINE, R. Finance and growth: theory and evidence. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Eds.). **Handbook of economic growth**. 1. ed., Elsevier, 2005. v. 1, chap. 12, p. 865-934.

OPENSHAW, S.; TAYLOR, P. J. The modifiable areal unit problem. *In*: WRIGLEY, N.; BENNETT, R. (Eds.). **Quantitative geography, a British view**. London: Routledge and Kegan, 1981.

RESENDE, G. M. **Micro e macroimpactos de políticas de desenvolvimento regional**: o caso dos empréstimos do FNE-Industrial no estado do Ceará. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1777).

SILVA, A. M.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. Uma avaliação da eficácia do FNE no período 1995-2000. **Análise Econômica**, v. 25, p. 233-261, 2007.

TEMPLE, J. The new growth evidence. **Journal of Economic Literature**, v. 37, p. 112-156, 1999.

APÊNDICE

TABELA A.1
Resultado dos impactos do FNE sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita*
nos níveis municipal e microrregional: painel de efeitos fixos e SDM

Explanatory Variables	Município						Microrregião						
	Fixed Effects Panel		SDM+Fixed Effects				Fixed Effects Panel		SDM+Fixed Effects				
	Coeff	t	Coeff	t	Spatial	t	Coeff	t	Coeff	t	Spatial	t	
Alta Renda*FNE/ PIB	-0.0380	*	-0.0278		-0.7741		Alta Renda*FNE/ PIB	-0.0075		-0.0012		-4.0197	**
Dinâmica*FNE/ PIB	0.1066	***	0.0597	***	0.1803	***	Dinâmica*FNE/ PIB	0.0792	***	0.0701	*	0.0442	
Estagnada*FNE/ PIB	0.0639	***	0.0633	*	-0.0806		Estagnada*FNE/ PIB	-0.0498		-0.0163		-0.4362	
Baixa Renda*FNE/ PIB	0.0273		0.0131		0.1004	*	Baixa Renda*FNE/ PIB	0.2795	***	0.2411	***	0.0772	
ln(PIB)	-0.2937	***	-0.2902	***	0.1038	***	ln(PIB)	-0.2251	***	-0.2237	***	0.0636	**
ln(Escolaridade)	-0.0109	***	-0.0081	*	-0.0222	**	ln(Escolaridade)	-0.0287	*	-0.0195		-0.0038	
ln(Densidade)	-0.1280	***	-0.1162	***	0.0218		ln(Densidade)	-0.0683	***	-0.0735		0.0476	***
WY					0.4053	***	WY					0.3219	***
No. Obs.	5946		5946				No. Obs.	633		633			
R-squared	0.3403		0.3560				R-squared	0.5092		0.5321			
Log Likelihood	9704		10017				Log Likelihood	1596		1619			
Spatial lag, OLS model:							Spatial lag, OLS model:						
LM	573.06	***	Spatial lag, SDM model:				LM	28.44	***	Spatial lag, SDM model:			
LM(robust)	7.63	***	LR		153.72	***	LM(robust)	1.51		LR		23.80	***
Spatial error, OLS model:							Spatial error, OLS model:						
LM	702.46	***	Spatial error, SDM model:				LM	34.86	***	Spatial error, SDM model:			
LM(robust)	137.02	***	LR		72.58	***	LM(robust)	7.93	***	LR		16.17	**
Joint significance							Joint significance						
LR(spatial fe=0)	4366.00	***					LR(spatial fe=0)	627.98	***				
LR(time fe=0)	1384.00	***					LR(time fe=0)	174.44	***				

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

TABELA A.2

Resultado dos impactos do FNO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* nos níveis municipal e microregional: painel de efeitos fixos e SDM

Explanatory Variables	Município						Explanatory Variables	Microrregião					
	Fixed Effects Panel		SDM+Fixed Effects					Fixed Effects Panel		SDM+Fixed Effects			
	Coeff	t	Coeff	t	Spatial	t		Coeff	t	Coeff	t	Spatial	t
Alta Renda*FNO/PIB	0.1898	*	0.1869		-0.0508		Alta Renda*FNO/PIB	-0.0411		0.2109		-1.6297	
Dinâmica*FNO/PIB	0.0982	***	0.0903	**	0.0357		Dinâmica*FNO/PIB	-0.0200		-0.1465		0.3849	
Estagnada*FNO/PIB	-0.0064		-0.0075		0.0253		Estagnada*FNO/PIB	0.1439		0.1609		0.2853	
Baixa Renda*FNO/PIB	0.0194		0.0187		-0.0290		Baixa Renda*FNO/PIB	0.0190		0.0125		0.0761	
ln(PIB)	-0.2696	***	-0.2803	***	0.1024	***	ln(PIB)	-0.2295	***	-0.2468	***	0.0967	*
ln(Escolaridade)	-0.0150		-0.0172		0.0254		ln(Escolaridade)	-0.0446		-0.0322		-0.1783	*
ln(Densidade)	-0.1234	***	-0.0568		-0.1332	**	ln(Densidade)	0.0054		0.0912		-0.1438	
WY					0.3037	***	WY					0.1602	*
No. Obs.	1347		1347				No. Obs.	192		192			
R-squared	0.3074		0.3246				R-squared	0.4221		0.4973			
Log Likelihood	1702		1742				Log Likelihood	400		410			
Spatial lag, OLS model:							Spatial lag, OLS model:						
LM	48.99	**	Spatial lag, SDM model:				LM	0.18		Spatial lag, SDM model:			
LM(robust)	2.14		LR		37.08	***	LM(robust)	3.20	*	LR		15.30	**
Spatial error, OLS model:							Spatial error, OLS model:						
LM	79.12	***	Spatial error, SDM model:				LM	2.85	*	Spatial error, SDM model:			
LM(robust)	32.27	***	LR		14.02	**	LM(robust)	5.87	**	LR		17.30	**
Joint significance							Joint significance						
LR(spatial fe=0)	1023.00	***					LR(spatial fe=0)	162.76	***				
LR(time fe=0)	119.00	***					LR(time fe=0)	19.39	***				

Elaboração dos autores.
 Notas: * Significância em 10%.
 ** Significância em 5%.
 *** Significância em 1%.
 Obs.: P-valor entre parênteses.

TABELA A.3

Resultado dos impactos do FCO sobre o crescimento médio anual do PIB *per capita* nos níveis municipal e microregional: painel de efeitos fixos e SDM

Explanatory Variables	Município						Microrregião						
	Fixed Effects Panel		SDM+Fixed Effects				Fixed Effects Panel		SDM+Fixed Effects				
	Coeff	t	Coeff	t	Spatial	t	Coeff	t	Coeff	t	Spatial	t	
Alta Renda*FCO/ PIB	0.0517	*	0.0391		0.0284	***	Alta Renda*FCO/ PIB	-0.1626		-0.1561		-0.1434	
Dinâmica*FCO/ PIB	-0.0191		-0.0324		0.1309		Dinâmica*FCO/ PIB	0.0686		0.1291		-0.5006	*
Estagnada*FCO/ PIB	-0.0451	**	-0.0294		0.0245	**	Estagnada*FCO/ PIB	-		-		-	
Baixa Renda*FCO/ PIB	-		-		-		Baixa Renda*FCO/ PIB	-0.0556		0.0061		0.0664	
ln(PIB)	-0.2204	***	-0.2184	***	0.0812		ln(PIB)	-0.2590	***	-0.2520	***	0.0760	
ln(Escolaridade)	0.0076		0.0046		0.0812		ln(Escolaridade)	0.0203		-0.0083		0.2287	
ln(Densidade)	-0.0717	**	-0.1265	***	0.1619		ln(Densidade)	-0.0571	**	-0.0280		0.0336	
WY					0.4209	***	WY					0.2510	**
No. Obs.	1338		1338				No. Obs.	156		156			
R-squared	0.2287		0.2416				R-squared	0.6545		0.6852			
Log Likelihood	1816		1885				Log Likelihood	390		397			
Spatial lag, OLS model:							Spatial lag, OLS model:						
LM	120.72	***	Spatial lag, SDM model:				LM	1.25		Spatial lag, SDM model:			
LM(robust)	0.22	**	LR		32.4741	***	LM(robust)	0.11		LR		11.80	*
Spatial error, OLS model:							Spatial error, OLS model:						
LM	152.98	***	Spatial error, SDM model:				LM	3.23	*	Spatial error, SDM model:			
LM(robust)	32.48	***	LR		11.8696	*	LM(robust)	2.10		LR		9.93	
Joint significance							Joint significance						
LR(spatial fe=0)	842.89	***					LR(spatial fe=0)	209.17	***				
LR(time fe=0)	170.30	***					LR(time fe=0)	26.33	***				

Elaboração dos autores.

Notas: * Significância em 10%.

** Significância em 5%.

*** Significância em 1%.

Obs.: P-valor entre parênteses.

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)

Fernando César de Macedo

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo discutir o papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no período 1995-2012. Além desta apresentação e das conclusões, encontra-se dividido em outras três seções. Na segunda, é feita breve discussão do papel dos fundos públicos no desenvolvimento regional brasileiro. Na terceira, apresenta-se um quadro geral do FNE e dos outros dois fundos constitucionais de financiamento (FCFs) – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) –, analisando-os comparativamente. Na quarta seção, revelam-se indicadores selecionados para o FNE com análise em diferentes escalas.

2 FUNDOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

A histórica persistência dos desequilíbrios regionais no Brasil sempre foi a justificativa para a constituição de políticas sustentadas por fundos públicos, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento e a diversificação produtiva das áreas pejorativamente denominadas, no passado, de “regiões-problema”. Essa percepção também se fez presente na última Assembleia Nacional Constituinte, quando tanto a questão regional quanto a federativa foram objetos de debates que culminaram no art. 159 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que seria o responsável pela criação do FNO, do FNE e do FCO. Desde a regulamentação, em 1989, esses fundos se tornaram peças-chave no financiamento da política regional brasileira e hoje são a principal fonte de recursos para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A destinação de 3% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para esses três fundos restaurava compromisso legal da União com o financiamento da política regional brasileira, que fora suspenso nas Constituições de 1937 e 1967, mas que aparecia nos textos das de 1934 e 1946, ainda que em uma visão tradicional, que reforçava os interesses secularmente conservadores ligados à solução hidráulica no Nordeste (Constituições de 1934 e 1946) e de

natureza genérica, mas com forte viés geopolítico e de ocupação territorial, como a ideia de valorização da Amazônia (Constituição de 1946). Esta seria posta em prática principalmente na década de 1950, com a implantação de um conjunto de ações para a ocupação e o desenvolvimento dessa região, que passaria a ser cada vez mais incorporada à lógica vigente do padrão de acumulação capitalista do país.

O quadro 1 apresenta como a questão regional apareceu nas seis constituições republicanas do Brasil. Em metade destas, o tema esteve diretamente abordado e surgiu inicialmente na de 1934, após ausência na de 1891. Posteriormente, observa-se que a centralização autoritária dos regimes ditatoriais (1937 e 1967) retira o tema, que ressurge nos momentos subsequentes de redemocratização (1946 e 1988), ao reproduzir na temática regional específica a ideia de movimento pendular (centralização *versus* descentralização), tão presente na discussão sobre Federação e federalismo, da qual a questão regional é parte indissociável.

QUADRO 1
A questão regional nas constituições brasileiras

Constituição Federal	Artigo (s)	Questão regional	Ação regional	Recursos previstos
1891	-	Ausente	Ausente	Ausente
1934	177	Solução hidráulica	Defesa contra os efeitos da seca	Quatro por cento da receita tributária da União, para financiamento de plano sistemático e permanente de defesa e assistência contra as secas
1937	-	Ausente	Ausente	Ausente
1946	198 e 199	Solução hidráulica e valorização e ocupação da Amazônia	Defesa contra os efeitos da seca e valorização e ocupação da Amazônia	Três por cento da renda tributária da União para aplicação no Nordeste e também esse valor para aplicação na Amazônia
1967	-	Ausente	Ausente	Ausente
1988	155	Integração econômica e expansão produtiva das regiões "atrasadas"	Ampliação da base econômica das regiões "atrasadas", que atrai para estas capital produtivo	Três por cento do total arrecadado do IR e do IPI para aplicação no setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: Macedo (2014).

Três pontos merecem destaque no referido quadro. O primeiro diz respeito ao que ficava entendido em cada Constituição como a questão regional do país. Apesar dos esforços que se iniciaram com Getúlio Vargas – após a Revolução de 1930 –, de quebrar o poder das elites regionais e de transformar questões locais/regionais em questões nacionais, com fito a promover a industrialização (Cano, 1998), o fato é que, tanto no texto de 1934 quanto no de 1946, se observa a questão regional atrelada à tradicional visão que interpretava exclusivamente os problemas da atual região Nordeste do país como resultado das intempéries da seca.

Essa visão – que sempre demandou solução com pesados investimentos e fundos públicos que beneficiavam as terras dos latifundiários da região – escamoteava o caráter socialmente perverso do problema histórico de formação do complexo nordestino, que lhe aprofundava o subdesenvolvimento e as características de sua organização socioespacial. Ademais, associar o “atraso” nordestino às suas condições naturais possibilitava às elites locais apropriarem-se das políticas de combate à seca, ampliando seu poder de mando e controle sobre a terra, o dinheiro público e a força de trabalho.

O segundo diz respeito à incorporação de toda a atual região Centro-Oeste à questão regional brasileira, que, até 1988, constitucionalmente, se restringia ao Nordeste e à Amazônia, embora esta – para fins de planejamento – incorporasse parte de Goiás (GO) e de Mato Grosso (MT).¹ A região Centro-Oeste, área que, até os anos 1940, se caracterizava por baixa densidade demográfica, é a que melhor sintetiza o esforço de inserção comercial do país pela combinação de fundos territoriais² e fundos públicos; essa área resume a forma acelerada como as modernas atividades comandadas por grandes empresas globais lhe modificaram o território, adaptando-o a suas necessidades de acumulação, o que redefiniu, assim, sua inserção na geografia econômica – interna e externa – pela substituição de antigas atividades baseadas em subsistência e na economia natural por modernas produções do agronegócio internacionalizado. A criação do FCO foi o desfecho que combinaria a associação dos fundos territoriais e dos fundos públicos à lógica de acumulação centro-ocidental, ao aprofundar sua especialização produtiva direcionada para atendimento dos mercados externos, especialmente os urbanos, demandantes de fontes de matérias-primas e alimentos.

O terceiro ponto articula-se com os dois anteriores: o montante de recursos previstos para resolver a questão regional era significativamente maior do que o daquele que passou a ser determinado na Constituição de 1988. E não apenas por representar 3% da receita tributária total³ *vis-à-vis* 3% do IR e do IPI – como é no pós-1988 –, mas também porque se exigia, constitucionalmente, que estados e municípios na área de abrangência do que seria definido a partir de 1936 como Polígono das Secas e da Amazônia deveriam aplicar igual montante de recursos na assistência social.

1. Pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, para fins de planejamento, parte de Mato Grosso (MT) – a norte do paralelo 16° –, de Goiás (GO) – a norte do paralelo 13° – e do Maranhão (MA) – a oeste do meridiano de 44° – pertencia à Amazônia.

2. O termo foi tirado de Moraes (2002). Braga (2013, p. 4), com base nesse autor, afirma que “os fundos territoriais podem ser entendidos como áreas de reserva ainda não incorporadas ao modo de produção dominante e, no caso da formação socioespacial brasileira, esta incorporação se dá por um processo contínuo de ocupação e valorização capitalista de novas áreas”.

3. Na verdade, a Constituição de 1934 determinava 4% e a de 1946, 3%.

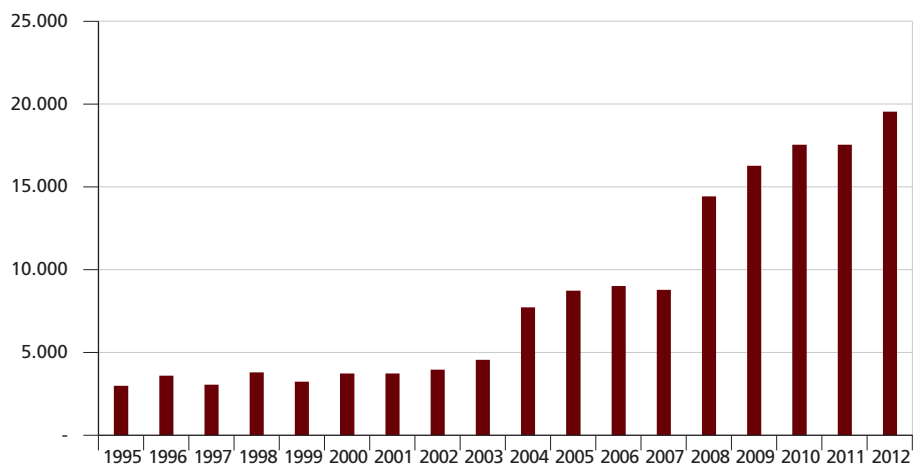
3 QUADRO GERAL DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

O FNO, o FNE e o FCO despertam interesse pela sua importância como modalidade de crédito de desenvolvimento que pode conduzir ao melhor aproveitamento das potencialidades regionais; afinal, o montante de recursos disponibilizados por esses fundos é relevante, embora insuficiente para fazer frente aos históricos problemas das regiões-alvo. Representam ingressos permanentes e contínuos para as três regiões e 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. Nesta seção, é feita uma breve comparação dos três. A ideia é apresentar alguns indicadores que permitam identificar o que há de comum e de específico entre estes. Trata-se, evidentemente, de fundos com dotação distinta, haja vista que o FNE recebe três vezes mais recursos repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que os outros dois. Ademais, os três financiam atividades em regiões com dinâmicas e estruturas socioeconômicas diferentes.

No gráfico 1, apresenta-se a evolução dos valores contratados pelos três fundos desde 1995; no gráfico 2, encontra-se a evolução do número de operações realizadas. Nestes, observam-se tanto seu crescimento operacional quanto o aumento de seu potencial financeiro e de alavancagem para novos investimentos. Em relação à operacionalização, há duas fases distintas. Uma de funcionamento aquém das potencialidades dos três fundos, que vai até 2002; e outra de 2003 em diante, quando o número de operações e o montante das contratações cresceram continuamente. Na primeira, estima-se que o valor médio anual do valor das contratações foi de R\$ 3,6 bilhões⁴ e o número médio anual de operações, de quase 56 mil. No entanto, há diferenças nesse período. Até 1994, o número de operações foi em média de quase 16 mil/ano, enquanto nos oito anos seguintes passou para quase 86 mil/ano. Até 2002, o repasse anual da STN foi sempre maior do que o montante de recursos contratados; a partir de 2003, isso se inverteu, e em todos os anos 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 dos valores contratados do FNO, do FNE e do FCO ampliou seu peso em relação ao produto interno bruto (PIB) total das três regiões em mais de três vezes em média. O gráfico 3 apresenta a relação entre o que foi repassado pela STN e o que foi contratado pelos três fundos. Neste, fica nítida a diferença entre os dois períodos comentada anteriormente.

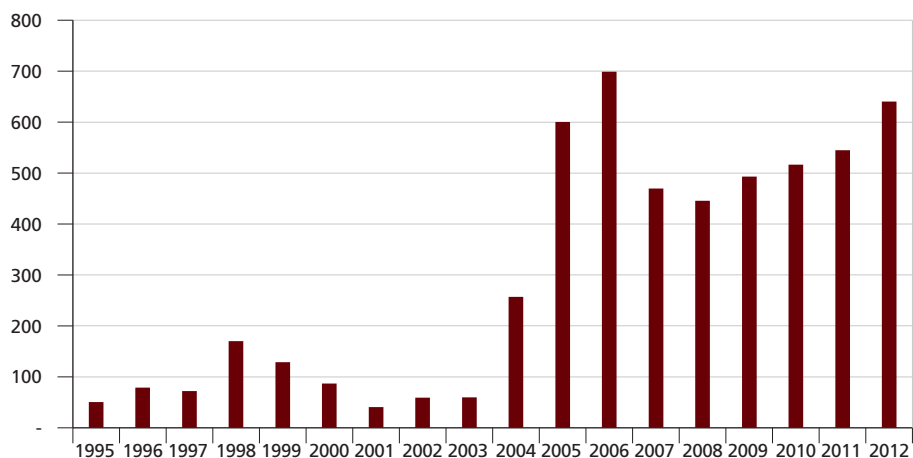
4. Todos os valores apresentados neste capítulo estão a preços constantes de 2010.

GRÁFICO 1
FCFs: evolução dos valores contratados (1995-2012)
 (Em R\$ milhão)



Fonte: Ministério da Integração Nacional (MI).
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
FCFs: evolução do número de operações contratadas
 (Em mil)



Fonte: MI.
 Elaboração do autor.

A diferença entre um e outro período tem algumas razões,⁵ 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 o país, com redução dos investimentos, o que acarretou baixo crescimento econômico. 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.

A retomada do crescimento da economia brasileira pós-2003, puxada tanto por fatores externos (crescimento chinês e elevação dos preços internacionais das *commodities*) quanto por fatores internos (aumento da renda média dos brasileiros, maior formalização do mercado de trabalho, crescimento 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 aumento da demanda pelos recursos dos três fundos.

Comparando-se o desempenho dos três, a primeira observação é que o número de operações realizadas pelo FNE é proporcionalmente maior que sua participação nos ingressos da STN, razão pela qual o valor médio de suas contratações é bem menor que o dos outros dois. Entre 1995 e 2002, o total de operações na região da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) representou 66,3% do total realizado pelos três fundos; entre 2003 e 2012, saltou para 80%, o que indica maior abrangência dos empréstimos realizados. Para o FNO e o FCO, esses números foram respectivamente 18,0% e 8,1% e 15,7% e 12,0%. Em relação aos valores contratados, o FNE respondeu por 46,2% e 58,9%, em um e em outro período, enquanto o FNO ficou com 23,2% e 16,35 e o FCO, com 31,6% e 24,8% respectivamente.

Importante também é a diferenciação entre os valores médios contratados, que, no caso do FNE, é significativamente menor. O valor médio das operações do FNO é 1,9 e 2,8 vezes maior que o das operações realizadas pelo FNE em cada período assinalado, enquanto o valor médio das operações do FCO é 2,9 vezes maior em ambos os períodos (tabela 1).

5. Algumas razões desse crescimento são: *i*) disposição do governo federal em ampliar os recursos a partir da criação da lei dos fundos; *ii*) mudanças de postura dos bancos; *iii*) criação de superintendências regionais; *iv*) novas modalidades de crédito; e *v*) redução das taxas de juros.

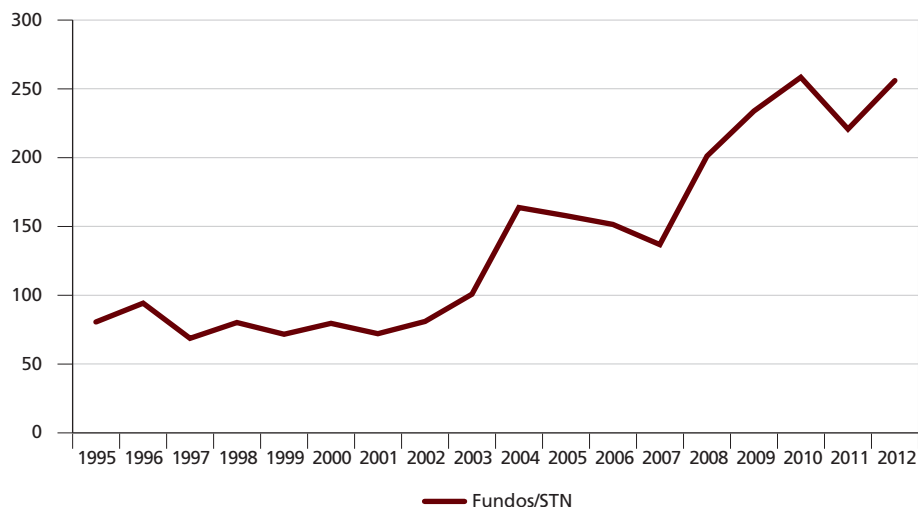
TABELA 1
FNO, FNE e FCO: valor médio das contratações (1995-2012)
 (Em R\$)

Fundo	1995-2002	2003-2012
FNO	52.623	53.061
FNE	27.810	19.322
FCO	82.292	54.496

Fonte: MI.
 Elaboração do autor.

O aumento no montante dos valores contratados ampliou a relação entre os fundos e os PIBs regionais (gráfico 4). Embora essa relação seja muito diferente entre as unidades federativas (UFs) e oscile bastante ano a ano, o FNO passou de relação média de 0,8% do PIB regional, no período 1995-2002, para 1,3%, no período pós-2003. Para o FNE⁶ e o FCO, esses números foram respectivamente 0,5% e 1,8% e 0,5% e 1,1%. Esses valores, ainda que pequenos, indicam que os três fundos ampliaram seu papel nos investimentos regionais e passaram a ter maior importância para atração ou viabilização de novos empreendimentos em suas áreas de abrangência ou no acesso de capital de giro e custeio para os empreendimentos já constituídos.

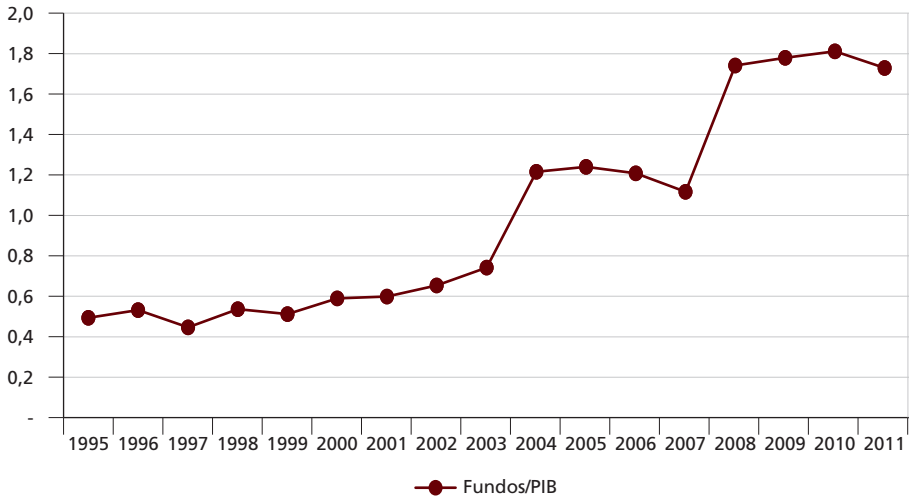
GRÁFICO 3
FCFs: relação entre os valores contratados e os repasses da STN (1990-2015)
 (Em %)



Fonte: MI.
 Elaboração do autor.

6. Para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), não estão computados nessas relações Espírito Santo (ES) e Minas Gerais (MG).

GRÁFICO 4
FCFs: participação em relação ao PIB das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
(1994-2012)
(Em %)



Fonte: MI e Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração do autor.

Não existe relação entre o PIB *per capita* e as contratações dos três fundos, conforme destacaram Macedo, Pires e Sampaio (2015). Uma situação ideal seria aquela em que a UF que apresenta PIB *per capita* menor que a média regional recebesse, *per capita* e proporcionalmente, maior volume de contratação do seu respectivo fundo. No entanto, isso não acontece de forma geral, embora em situações específicas possa ocorrer – como no caso de Roraima (RR), que apresentava, em 2000, PIB *per capita* 40,9% acima da média regional e recebeu, entre 1995 e 2002, FNO *per capita* 37,7% abaixo da média regional, ou do Amazonas (AM), no período seguinte, com PIB *per capita* 27,3% acima da média do Norte, mas com FNO *per capita*, entre 2003 e 2012, 25,8% abaixo. No entanto, situações como essas – em que cada UF recebe contratações do seu respectivo fundo em relação inversamente proporcional ao seu PIB *per capita*, o que em outras palavras significaria que *quem tem mais recebe menos e quem tem menos recebe mais* – são aleatórias e não constituem regra.

Os quadros 2 e 3 resumem para os dois períodos a relação entre PIBs *per capita* e contratações *per capita*. As localizações destacadas representam situações distorcidas nas quais *quem tem mais recebe proporcionalmente mais* (coluna 2, linha 2) e *quem tem menos recebe proporcionalmente menos* (coluna 3, linha 3). As UFs localizadas na coluna 2, linha 2 são, em tese, as maiores beneficiadas e

aquelas na coluna 3, linha 3, as mais prejudicadas, pois – além de terem PIB *per capita* menor que a média regional – recebem recursos em proporção abaixo da média regional. Em condição inversa, a linha 3 da coluna 2 e a linha 2 da coluna 3 apresentam situações consideradas desejáveis, nas quais as UFs que têm mais (PIB *per capita* maior que a média regional) recebem proporcionalmente menos (contratações *per capita* menor que a média regional) (linha 2 da coluna 3) e aquelas que têm menos (PIB *per capita* menor que a média regional) recebem proporcionalmente mais (contratação *per capita* maior que a média regional) (linha 3 da coluna 2). No entanto, para todas as quatro situações, deve-se considerar que existem casos muito díspares nas quais essas relações se dão.

QUADRO 2

FNO, FNE e FCO: relação entre PIB *per capita* e valores contratados *per capita* segundo UF – exclusive DF, ES e MG (1995-2002)

PIB de 2000; fundos de 1995-2002	Contratação <i>per capita</i> UF > contratação <i>per capita</i> regional	Contratação <i>per capita</i> UF < contratação <i>per capita</i> regional
PIB <i>per capita</i> UF > média regional	RO, AC, RN, SE, BA, MS e MT	AM, RR e PE
PIB <i>per capita</i> UF < média regional	PA, PI, AL e TO	MA, CE, PB e GO

Fonte: Macedo, Pires e Sampaio (2015).

QUADRO 3

FNO, FNE e FCO: relação entre PIB *per capita* e valores contratados *per capita* segundo UF – exclusive DF, MG e ES (2003-2012)

PIB de 2000; fundos de 2003-2012	Contração <i>per capita</i> UF > contratação <i>per capita</i> regional	Contratação <i>per capita</i> UF < contratação <i>per capita</i> regional
PIB <i>per capita</i> UF > média regional	RO, TO, RN, SE, BA, MS e MT	AM e RR
PIB <i>per capita</i> UF < média regional	AC, AP, MA, PI, CE e PE	PA, PB, AL e GO

Fonte: Macedo, Pires e Sampaio (2015).

As tabelas 2, 3 e 4 apresentam a distribuição das contratações e das operações dos três fundos de acordo com o porte do tomador. Para facilitar a análise, dadas as diferenças de classificação ao longo do tempo e entre esses fundos, foram realizadas duas agregações: GTP I, que abriga os tomadores de menor porte; e GTP II, que abriga os de maior porte. Na área de abrangência do FNO, os tomadores classificados no GTP I são associações, cooperativas, produtores familiares, pequenos, minis e pequenos-médios. No GTP II, estão os médios e grandes tomadores. Na área do FNE, compõem o primeiro grupamento aqueles classificados como micro, mini, pequeno e pequeno-médio. O segundo é formado por tomadores médio, médio-grande e grande. No FCO, fazem parte do GTP I os tomadores classificados como empreendedor individual, cooperativa, mini-micro, pequeno e pequeno-médio; o GTPII constitui-se de tomadores médio e grande porte.

Observa-se que existem distribuições bastante distintas entre os tomadores, conforme o porte, entre os fundos. Em todos, as operações concentram-se no GTP I, que ampliou sua participação nestas entre o primeiro e o segundo período. No entanto, apenas no caso do FNE, houve redução desse agrupamento no total dos recursos contratados entre o primeiro e o segundo período, seguindo caminho inverso do que se observa para o FNO e o FCO, que ampliaram os valores contratados no grupo de tomadores de menor porte.

TABELA 2

FNO: distribuição das operações e dos valores contratados, segundo agrupamento de porte dos tomadores (1995-2012)

Porte dos tomadores	FNO					
	Valores contratados (%)		Número de operação (%)		Valor médio (R\$)	
	(1995-2002)	(2003-2012)	(1995-2002)	(2003-2012)	(1995-2002)	(2003-2012)
GTP I	67,8	78,8	94,7	96,4	37.675	43.371
GTP II	32,2	21,2	5,3	3,6	321.696	314.767
Total/média	100,0	100,0	100,0	100,0	52.623	53.061

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

TABELA 3

FNE: distribuição das operações e dos valores contratados, segundo agrupamento de porte dos tomadores (1995-2012)

Porte dos tomadores	FNE					
	Valores contratados (%)		Número de operação (%)		Valor médio (R\$)	
	(1995-2002)	(2003-2012)	(1995-2002)	(2003-2012)	(1995-2002)	(2003-2012)
GTP I	75,3	31,5	99,0	99,2	21.174	6.142
GTP II	24,7	68,5	1,0	0,8	656.686	1.559.497
Total/média	100,0	100,0	100,0	100,0	27.812	19.319

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

TABELA 4

FCO: distribuição das operações e dos valores contratados, segundo agrupamento de porte dos tomadores (1995-2012)

Porte dos tomadores	FCO					
	Valores contratados (%)		Número de operação (%)		Valor médio (R\$)	
	(1995-2002)	(2003-2012)	(1995-2002)	(2003-2012)	(1995-2002)	(2003-2012)
GTP I	59,0	84,4	78,2	92,6	62.114	49.640
GTP II	41,0	15,6	21,8	7,4	154.805	115.284
Total/média	100,0	100,0	100,0	100,0	82.292	54.496

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

Esse aumento de participação dos tomadores do GTP I – tanto em termos de valores contratados quanto em número de operações, no caso das regiões Norte e Centro-Oeste – está em consonância com os objetivos dos fundos e da própria PNDR. Deve-se considerar, no entanto, que, antes da portaria de 2011, que reclassificou os valores do porte dos tomadores, o médio tomador do FCO se iniciava, pela classificação anterior de 2004, na faixa dos R\$ 500 mil, enquanto nos demais fundos o limite era de R\$ 300 mil. Essa diferença pode explicar em parte o crescimento das contratações no GTP I no Centro-Oeste, que pode ter sido inflado por essa margem mais larga.

Em relação ao FNE, apesar do forte crescimento dos valores contratados no GTP II no segundo período, observa-se que, a partir de 2007, ano de implementação da lei que instituiu a PNDR, a participação do GTP I aumentou sucessivamente, em consonância com os objetivos da referida política regional, embora com participação menor do que a verificada no período 1995-2003. Para o FNO e o FCO, a participação do GTP I cresceu em termos relativos tanto nas operações quanto nos valores contratados, sendo que na região Centro-Oeste se observa maior queda relativa dos tomadores de maior porte, que passaram de 41,0% dos recursos contratados, entre 1995 e 2002, para 15,6%, entre 2003 e 2012. Nessa região, observa-se também distribuição menos discrepante dos recursos e das operações entre os dois grupos de tomadores, razão pela qual o valor médio das operações anuais no GTP I e no GTP II, tanto em um quanto em outro período, apresenta a menor diferença entre os fundos. Enquanto para o primeiro grupo os valores contratados foram, em média anual, de R\$ 62,1 mil e R\$ 49,6 mil respectivamente, entre um e outro período, eles foram de R\$ 154,8 e R\$ 115,3 no GTP II. Ou seja, a diferença entre a média contratada entre o GTP II e o GTP I foi de respectivamente 2,4 e 2,3 vezes. Na região Norte, esta foi de 8,5 e 7,3 vezes respectivamente.

Em contrapartida, a área do FNE apresenta as maiores discrepâncias entre os valores médios contratados, cuja diferença entre o GTP II e o GTP I passou de 30,1 vezes, entre 1995 e 2002, para 254 vezes, entre 2003 e 2012. Nesse período, a média dos valores contratados do fundo caiu de R\$ 21,2 mil para R\$ 6,1 mil no GTP I, enquanto no GTP II passou de R\$ 656,7 mil para R\$ 1.559,5 mil.

Por fim, embora os artigos de Murilo José de Souza Pires e Daniel Pereira Sampaio neste livro analisem o FCO e o FNO segundo as tipologias da PNDR, vale observar que a orientação geral da política teve comportamento diferenciado nas três regiões no que se refere à alocação geral dos recursos. Considerando-se o ano no qual esta foi instituída por força de lei, nota-se que, entre 2007 e 2012, há crescimento na participação das microrregiões de alta renda no Centro-Oeste (+8,0 pontos percentuais – p.p.) e no Norte (+3,3 p.p.), com queda no Nordeste (-4,0 p.p.). No Centro-Oeste, as microrregiões estagnadas perderam 1,8 p.p.; enquanto no Norte e no Nordeste, ganharam 3,7 p.p. e 5,7 p.p.

As microrregiões de baixa renda, por sua vez, perderam participação nas áreas na distribuição dos recursos dos três fundos: 13,8 p.p. no Norte e 3,9 p.p. no Nordeste, e o Centro-Oeste não apresenta áreas classificadas como tal. As microrregiões dinâmicas – ou seja, aquelas que apresentavam maiores taxas de crescimento do PIB quando da elaboração da PNDR I – perderam participação no Norte (-7,5 p.p.) e no Centro-Oeste (-6,2 p.p.), mas aumentaram na área do FNE (+2,2 p.p.).

4 ANÁLISE E INDICADORES DE DESEMPENHO DO FNE

Nesta seção, a análise concentrar-se-á exclusivamente nas informações do FNE, que será analisado em diferentes escalas.

4.1 Distribuição dos recursos e das operações e valores médios contratados segundo as UFs

Conforme já destacado, tanto o número de operações quanto os valores contratados foram significativamente maiores no período 2003-2012, por razões já apontadas. No entanto, o primeiro, em decorrência das novas modalidades de financiamento que foram implementadas – especialmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) –, cresceu mais, passando de média anual de 56,9 mil para 472,5 mil operações entre um e outro período. Em correspondência a isso, os valores aplicados saltaram de R\$ 1,6 bilhão em média anual, entre 1995 e 2002, para R\$ 9,1 bilhões, entre 2003 e 2012. Com isso, a média de valor contratado por operação passou de R\$ 27,8 mil para R\$ 19,3 mil.

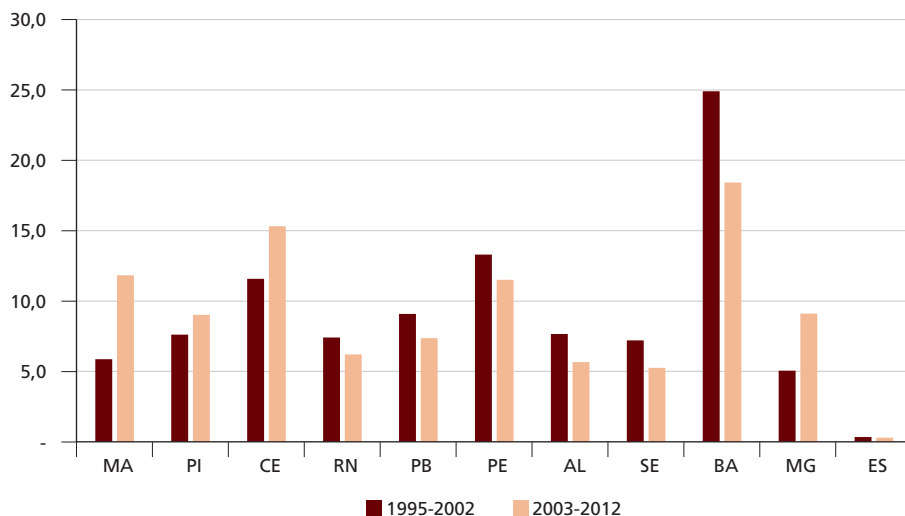
Os gráficos 5 e 6 indicam a distribuição do número de operações e dos valores contratados segundo as UFs, que foi bastante diferente nos dois períodos. Nestes, percebe-se mudança no perfil da distribuição das duas variáveis consideradas. A Bahia apresenta queda de participação no número total das operações de 24,9% para 18,4%, sendo o estado que teve maior perda relativa. Não obstante, manteve a mais alta participação; em seguida, vem o Ceará, que passou de 11,6% para 15,9%. Destaque também para o Maranhão, cujo aumento de 5,9% pra 12,0% reflete o bom desempenho de sua economia no período em que foi uma das que mais cresceu no Nordeste. Minas Gerais (5,0% para 9,1%) e Piauí (7,6% para 9,0%) também ganham participação. Os demais estados – Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe – apresentam perda relativa, enquanto o Espírito Santo – com 0,3% em ambos os períodos – não alterou sua participação.

GRÁFICO 5
FNE: distribuição das operações segundo a UF (1995-2012)
 (Em %)



Fonte: MI.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 6
FNE: distribuição dos valores contratados segundo a UF (1995-2012)
 (Em %)



Fonte: MI.
 Elaboração do autor.

Em relação aos valores contratados, no entanto, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Espírito Santo apresentaram ganhos em suas participações relativas, com especial destaque para o primeiro, que passou de 7,5% para 12,0%. Todos os demais perderam participação relativa, sendo que Minas Gerais (-2,3 p.p.) e Piauí (-2,0 p.p.) foram os que tiveram maiores perdas.

O resultado desse movimento de crescimento mais acelerado do número de operações *vis-à-vis* o montante de valores contratados foi maior diferenciação dos valores médios contratados nas UFs. Em todas, o valor médio anual caiu, o que demonstra que a abrangência do FNE e seu aumento de capilaridade foram generalizados em toda a área da Sudene, embora Pernambuco apresentasse no segundo período (R\$ 24,2 mil) valor médio por operação próximo do primeiro (R\$ 24,5 mil), sendo exceção.

Na tabela 5, estão os valores médios das operações do FNE por UF nos dois períodos considerados. Dois pontos chamam atenção. O primeiro é o valor significativamente mais alto da média das contratações no Espírito Santo (R\$ 77,1 mil e R\$ 74,2 mil respectivamente), que foram 2,8 e 3,8 vezes maior que a média total do fundo em um e outro período. O segundo refere-se a Minas Gerais, que não apenas apresenta a maior queda do valor médio (R\$ 36,7 mil para R\$ 9,2 mil), como também tem a menor média entre os onze estados. Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Espírito Santo formam o grupo dos que apresentam valor médio contratado acima da média regional, ficando os demais abaixo.

TABELA 5

FNE: valores médios por operação contratada segundo a UF (1995-2012)
(Em R\$)

UF	1995-2002	2003-2012
MA	35.418	19.573
PI	31.518	14.112
CE	32.774	19.715
RN	22.487	20.125
PB	20.110	14.047
PE	24.480	24.163
AL	22.841	15.564
SE	21.766	16.313
BA	29.554	26.326
MG	36.692	9.188
ES	77.127	74.231
Média regional	27.810	19.322

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

4.2 Análise segundo o porte dos tomadores

Ao longo do tempo, houve crescente concentração dos recursos no GTP II, como já comentado. Esse movimento é particularmente maior a partir de 2003, embora se manifeste em toda a série desde 1995. No primeiro período, os tomadores do GTP I mantiveram-se em média acima dos do GTP II no que se refere aos valores contratados (75,3% ante 24,7%), sugerindo-se que a retomada do crescimento no país, a partir de 2003, foi mais bem aproveitada pelos tomadores do FNE de maior porte. No entanto, a partir de 2008, observa-se aumento de participação do GTP I, o que pode ser reflexo da orientação da PNDR para priorização dos empréstimos para aqueles de menor porte. Não obstante, entre 2007 e 2012, os tomadores do GTP I mantiveram-se com participação no total dos valores contratados de 31,2% ante 75,3% do período 1995-2002. Entre 2003-2012, essa participação do GTP I foi de 31,5%.

A tabela 6 apresenta a distribuição dos recursos contratados segundo a UF e o porte do tomador. Dois pontos chamam atenção: *i*) o movimento de concentração de recursos contratados no GTP II é generalizado para todos os estados na área de abrangência do FNE; e *ii*) apenas Minas Gerais teve participação do GTP I acima de 50% no segundo período (2003-2012).

TABELA 6

FNE: distribuição dos valores contratados segundo o agrupamento de porte do tomador e a UF (1995-2012)
(Em %)

UF	1995-2002		2003-2012		2007-2012	
	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II
MA	80,0	20,0	34,8	65,2	32,2	67,8
PI	84,2	15,8	38,2	61,8	37,5	62,5
CE	66,1	33,9	33,5	66,5	34,7	65,3
RN	77,5	22,5	35,0	65,0	33,4	66,6
PB	77,8	22,2	36,5	63,5	34,8	65,2
PE	84,5	15,5	25,3	74,7	24,2	75,8
AL	77,6	22,4	28,7	71,3	27,4	72,6
SE	74,6	25,4	44,7	55,3	44,5	55,5
BA	69,4	30,6	23,3	76,7	24,0	76,0
MG	81,5	18,5	51,9	48,1	52,3	47,7
ES	57,7	42,3	30,8	69,2	29,7	70,3
Média regional	75,3	24,7	31,5	68,5	31,2	68,8

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

Considerando-se o número de operações e a distribuição dos recursos, observa-se duplo movimento: *i*) pulverização dos recursos em número significativamente mais ampliado de tomadores de menor porte; e *ii*) concentração média dos

recursos entre os de maior porte. Ambos refletem a ampliação das modalidades de financiamento que passaram a ser contempladas ao longo do período. O Pronaf, por exemplo, tende a ampliar a base de atendimento do FNE ao reforçar o primeiro movimento; o financiamento à infraestrutura torna mais forte o segundo movimento, conforme descrito na análise setorial dos resultados do fundo a seguir.

As motivações para a demanda dos recursos parecem ser bastante diferenciadas em relação ao porte do tomador, conforme se pode perceber em entrevistas realizadas que não têm valor de amostragem estatística. Quando perguntado sobre o papel do FNE no financiamento de sua atividade, o representante de uma empresa agropecuária de grande porte deu o seguinte depoimento.

O FNE representa de 5% a 10% [da carteira de empréstimo da empresa].⁷ O negócio nosso é muito dinâmico, e a alavancagem é muito alta. Não é tão alta como a de uma indústria. Então, tem de fazer um *mix* [referindo-se a uma carteira de empréstimos em vários bancos], e a importância do FNE é que ele baixa o juro médio no final da história. Ele representa 10%, mas custa a metade. Tá ótimo, já ajuda.

Em contrapartida, um pequeno tomador classificado no GTP I aponta em sentido diametralmente oposto e considera excelente a existência do FNE e sua relação com ele, ainda que dependente. O fundo é condição fundamental para o desenvolvimento de suas atividades:

A maior parte dos recursos que a gente pega é para investimento; investimento e capital de giro. Hoje, a gente se vê literalmente dependente dessa instituição financeira, com essas linhas de financiamento. Literalmente dependente! [Essa dependência em relação ao Banco do Nordeste (BNB) e ao FNE]⁸ é excelente; é a solução, ao meu ver, hoje para toda micro e pequena empresa. Porque o mercado é tão competitivo, tão cruel com o micro e pequeno empresário.

Em princípio, essa discrepância entre valores médios contratados entre o GTP I e o GTP II é mais que esperada e não se constitui um problema em si, mas indica que existe possibilidade real de direcionar maior volume de recursos – em termos absolutos e relativos – para aqueles do primeiro grupo, que tradicionalmente têm mais dificuldades de acessar linhas de financiamento pelos canais mais comuns de mercado. No entanto, fica um alerta, feito pelo gerente do BNB, da agência de Barreiras, que atende a quatorze municípios baianos, para quem – tomando sua agência como referência – há saturação para o crescimento dos tomadores do GTP I, além do fato de que existe prioridade em financiar projetos estruturantes que possam gerar adensamento de cadeia produtiva e que são, necessariamente, de maior porte. Portanto, parece existir contradição entre a necessidade de metas do banco e as orientações mais gerais da PNDR, conforme já alertara Coelho (2014).

7. Nota do autor.

8. Nota do autor.

4.3 Análise por setores de atividade

A classificação dos tomadores de recursos segundo o setor de atividades requer um alerta. A partir de 2000, as atividades de serviços, comércio e infraestrutura foram incluídas no leque daquelas passíveis de financiamento. Por essa razão, a periodização adotada (1995-2002 e 2003-2012) deve levar em conta essa ampliação, o que explica o fato de os novos setores incluídos terem baixa participação no primeiro período e crescerem significativamente no segundo.

Para facilitar a análise, os setores das atividades foram agregados em três grupos: grupo de atividade I (GA I), que inclui agricultura e pecuária; grupo de atividade II (GA II), que abarca as atividades industriais e agroindustriais; e grupo de atividade III (GA III), com os segmentos de comércio, serviços e infraestrutura.

O fato de as atividades do GA III serem financiadas apenas depois de 2000 torna difícil a comparação entre os dois períodos. No entanto, algumas considerações podem ser feitas. A primeira é o GA III deslocar a participação de GA I, que respondia por quase 77% das contratações no primeiro período e cai para 39,3%, já que as atividades de GA II aumentaram sua participação de 22,3% para 26,4%. O GA III, que praticamente inexistia entre 1995 e 2002 (0,8% do total contratado), passa a responder por 34,0% entre 2003 e 2012.

TABELA 7

FNE: valores contratados, número de operações e valor médio da operação segundo setor de atividade (1995-2012)

Setor	Valores contratados (milhão)		Número de operações		Valor médio da operação (R\$)	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
GA I	9.733	28.711	434.397	3.634.151	22.406	7.900
Agricultura	3.685	14.493	199.571	847.263	18.464	17.105
Pecuária	6.048	14.218	234.826	2.786.887	25.756	5.102
GA II	2.822	19.477	20.154	21.773	140.000	894.536
Agroindústria	267	1.950	874	1.800	305.795	1.082.859
Indústria	2.554	17.527	19.280	19.973	132.484	877.560
GA III	104	24.847	628	123.887	165.696	200.562
Infraestrutura	0	10.524	0	107	0	98.357.307
Comércio	24	8.104	424	103.489	56.385	78.311
Serviços	80	6.219	204	20.291	392.892	306.466
Total/média	12.659	73.035	455.179	3.779.811	27.810	19.322

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

TABELA 8

FNE: distribuição dos valores contratados e das operações realizadas segundo o setor de atividade (1995-2012)
(Em %)

Setor	Distribuição dos valores contratados		Distribuição das operações	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
GA I	76,9	39,3	95,4	96,1
Agricultura	29,1	19,8	43,8	22,4
Pecuária	47,8	19,5	51,6	73,7
GA II	22,3	26,7	4,4	0,6
Agroindústria	2,1	2,7	0,2	0,0
Indústria	20,2	24,0	4,2	0,5
GA III	0,8	34,0	0,1	3,3
Infraestrutura	0,0	14,4	0,0	0,0
Comércio	0,2	11,1	0,1	2,7
Serviços	0,6	8,5	0,0	0,5
Total/média	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

O mais importante a se destacar é que o GA I ampliou mais que proporcionalmente o número de operações, razão pela qual o valor médio das contratações passou de R\$ 22,4 mil para R\$ 7,9 mil. Esse movimento, no entanto, foi fundamentalmente determinado pelo comportamento da pecuária, cuja contratação média despencou de R\$ 25,8 mil, entre 1995 e 2002, para R\$ 5,1 mil, entre 2003 e 2012. A agricultura – como pode ser observado na tabela 7 – apresentou queda, porém mais suave, passando de R\$ 18,4 mil em média por operação, no primeiro período, para R\$ 17,1 mil, no segundo.

Se houve pulverização dos recursos no GA I, o inverso ocorreu no GA II, que apresentou aumento do valor médio contratado por operação, que se ampliou em mais de seis vezes, especialmente nas atividades industriais. Há de destacar-se a participação do GA III, que representou um terço dos valores contratados entre 2003 e 2012. Seus valores contratados são, em média, significativamente mais elevados que os do GA I; porém, são mais de quatro vezes menores que os do GA II. As operações de infraestrutura mobilizaram cerca de R\$ 10,5 bilhões, o que tornou esse segmento o de maior valor médio por operação no segundo período.

A demanda por recursos é bastante diferenciada por estado. Em todos, observa-se perda de participação relativa do GA I em detrimento do GA III. Minas Gerais é o que apresenta menor perda de participação relativa do GA I no total das contratações entre o primeiro e o segundo período (-19,5 p.p.) e Pernambuco (-62,5 p.p.), o que revela maior perda. Assim como Minas Gerais é também o que tem em GA I o maior peso relativo no total das contratações: 73,7%. Espírito Santo, economia com forte presença da agricultura familiar, também apresenta participação do GA I alta: 58,9%. Além destes, apenas Maranhão e Piauí evidenciaram peso do GA I acima de 50% no período 2003-2012: 54,2% para o primeiro e 59,9% para o segundo, coerente com o papel que a agropecuária desempenha na dinâmica recente dessas economias. No entanto, diferentemente do estado capixaba, os dois estados nordestinos cresceram sua demanda por recursos no GA I puxados por agropecuária de maior porte.

O GA II, no entanto – mesmo com a emergência do GA III –, aumentou sua participação no total dos valores contratados tanto no que se refere à indústria quanto no que diz respeito à agroindústria (tabela 8), mas a situação é muito diferenciada por UF. Apenas Bahia (-7,0 p.p.), Maranhão (-6,6 p.p.) e Piauí (-6,5 p.p.) tiveram queda de participação do GA II entre o primeiro e o segundo período. Pernambuco, ao contrário, foi o que apresentou maior aumento de participação relativa: 27,4 p.p., reflexo da retomada de crescimento de sua indústria pós-2004 (Oliveira, 2014). Para os demais os números foram: Ceará (2,8 p.p.), Rio Grande do Norte (4,3 p.p.), Paraíba (6,7 p.p.), Alagoas (21,0 p.p.), Sergipe (9,9 p.p.), Minas Gerais (4,2 p.p.) e Espírito Santo (10 p.p.).

As atividades do GA III, no período 2003-2012, passam a ter participação relevante em praticamente todos os estados, sendo Minas Gerais o que apresenta menor peso (16,9%) e Paraíba (42,2%), o maior. No período em questão, enquanto a taxa de crescimento médio do total contratado foi de 23,8% para o total do FNE, para as atividades do GA III, agregadamente, esse crescimento foi de 31,3% ao ano (a.a.).

4.4 Setores de atividade e porte do tomador

A tabela 9 apresenta a relação entre agrupamentos por porte de tomador e setor de atividade econômica. Em todos os grupos de setores, houve perda de participação relativa dos pequenos tomadores, embora a partir de 2007 – quando foi instituída a PNDR – esse movimento tenha sofrido inflexão para os tomadores do GTP I do GA II e do GA III, que recuperaram levemente a participação. Em contrapartida, os tomadores de pequeno porte continuaram a perder participação após 2007 no GA I, aquele que abriga atividades agropecuárias mais tradicionais do Nordeste.

TABELA 9

FNE: distribuição dos valores contratados segundo os agrupamentos de setor de atividade e de porte do tomador (1995-2012)
(Em %)

Ano	GA I		GA II		GA III	
	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II
1995-2002	88,6	11,4	31,4	68,6	31,8	68,2
2003-2012	53,9	46,1	8,6	91,4	23,6	76,4
2007-2012	51,5	48,5	10,0	90,0	26,5	73,5

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

Para compreender melhor esse movimento, será conveniente abrir as atividades do GA I, do GA II e do GA III e analisá-las separadamente.

4.4.1 Desempenho do GA I

Agricultura

Nas atividades de agricultura, observa-se o duplo movimento a que se fez menção anteriormente: *i)* pulverização dos recursos entre maior número de tomadores de menor porte; e *ii)* concentração maior em pequeno número de tomadores de maior porte. No primeiro período, 0,9% das operações movimentou 16,3% dos valores contratados; no segundo, 1,0% movimentou 71,3%. Essa situação não diminui no período pós-PNDR, visto que o GTP I continua perdendo participação no total contratado, conforme se observa na tabela 10. Como consequência, há queda de mais de 3,1 vezes do valor médio total contratado pelo conjunto de tomadores do GTP I entre 1995 e 2002 *vis-à-vis* o período 2003-2012. Em sentido contrário, os tomadores de maior porte ampliaram seu valor médio contratado entre os dois períodos em 3,5 vezes, confirmando-se o duplo movimento citado.

TABELA 10

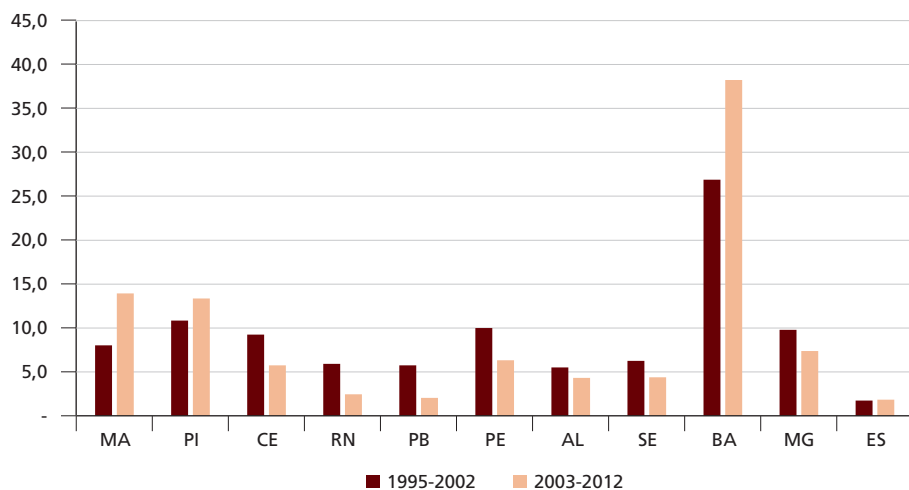
FNE: distribuição dos valores contratados do setor agrícola, número de operações e valores médios contratados segundo o porte do tomador na agricultura (1995-2012)

Período	Valores contratados (R\$)		Número de operações		Valores médios contratados (R\$)	
	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II
1995-2002	83,7	16,3	99,1	0,9	15.605	330.880
2003-2012	28,7	71,3	99,0	1,0	4.965	1.169.147
2007-2012	27,0	73,0	98,8	1,2	5.675	1.269.596

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 7

FNE: distribuição dos valores do setor agrícola segundo a UF
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

FNE: distribuição das operações do setor agrícola segundo a UF
(Em %)

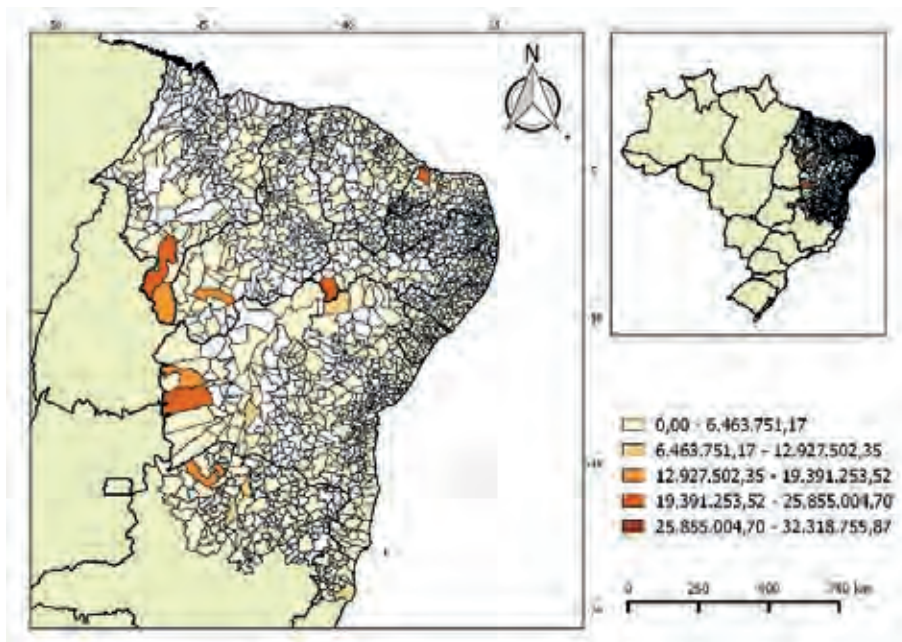


Fonte: MI.
Elaboração do autor.

Os gráficos 7 e 8 apresentam a distribuição dos valores contratados e das operações realizadas nos dois períodos assinalados. Há de se destacar o crescimento relativo do Maranhão, do Piauí e da Bahia no total dos valores contratados. Esse movimento ascendente reflete o dinamismo recente da agricultura do cerrado nordestino, que abarca parte desses estados. Tanto em número de operações quanto em montante contratado, foram os que apresentaram crescimento relativo. O Espírito Santo também aumentou, mas apenas em 0,1 p.p. entre um e outro período. Todos os demais perderam participação relativa. A Bahia (de 26,9% do total do FNE, entre 1995 e 2002, para 36,2%, entre 2003 e 2012) e o Maranhão (de 8,0% para 13,9% nesses períodos) foram os que mais cresceram relativamente nos valores contratados. Porém, em operações, apesar de o Maranhão ter passado de 6,3% para 12,9% do total, ficou atrás do Ceará, que detinha 21,4% do total destas no segundo período, ante 13,8% no primeiro.

MAPA 1

FNE: distribuição dos recursos contratados no setor agrícola segundo os tomadores de grande porte – GTP II (1995-2002)
(Em R\$)



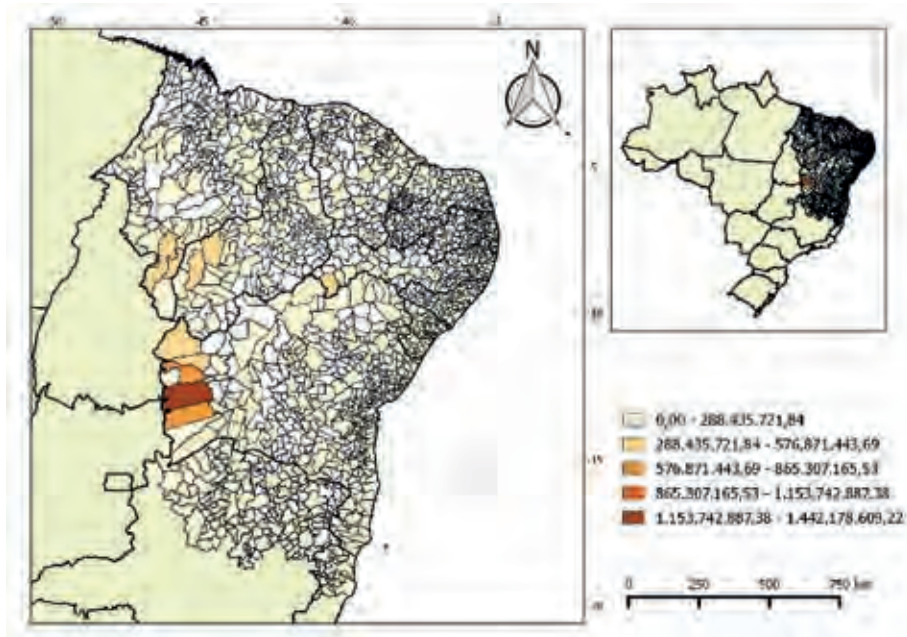
Fonte: MI.

Elaboração: Daniel P. Sampaio.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2

FNE: distribuição dos recursos contratados no setor agrícola segundo os tomadores de grande porte – GTP II (2003-2012)
(Em R\$)



Fonte: MI.

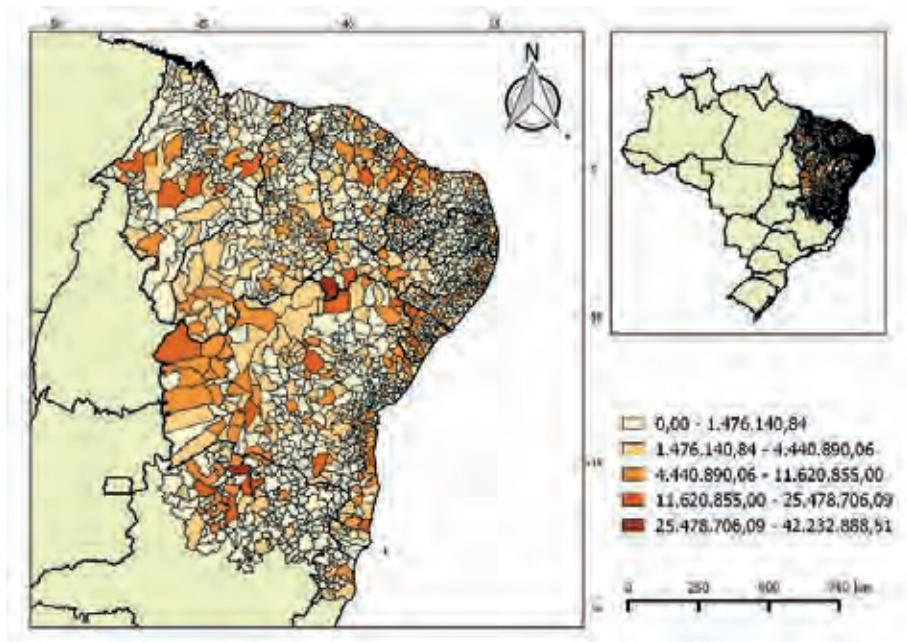
Elaboração: Daniel P. Sampaio.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os estados que abarcam a agricultura mais dinâmica da região são também os que apresentam maior valor médio por operação contratada, conforme se observa na tabela 11. Nos mapas 1 e 2, observa-se que a maior parte dos recursos para os tomadores de maior porte direcionou-se para a região da mais dinâmica e modernizada agricultura nordestina, cuja produção se destina em grande parte ao exterior. No segundo período, há clara concentração das contratações do GTP II no oeste baiano. Barreiras, Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães, Riachão das Neves e São Desidério totalizaram mais de dois terços dos recursos contratados pelos maiores tomadores no estado da Bahia.

MAPA 3

FNE: distribuição dos recursos contratados no setor agrícola segundo os tomadores de pequeno porte – GTP I (1995-2002)
(Em R\$)



Fonte: MI.

Elaboração: Daniel P. Sampaio.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

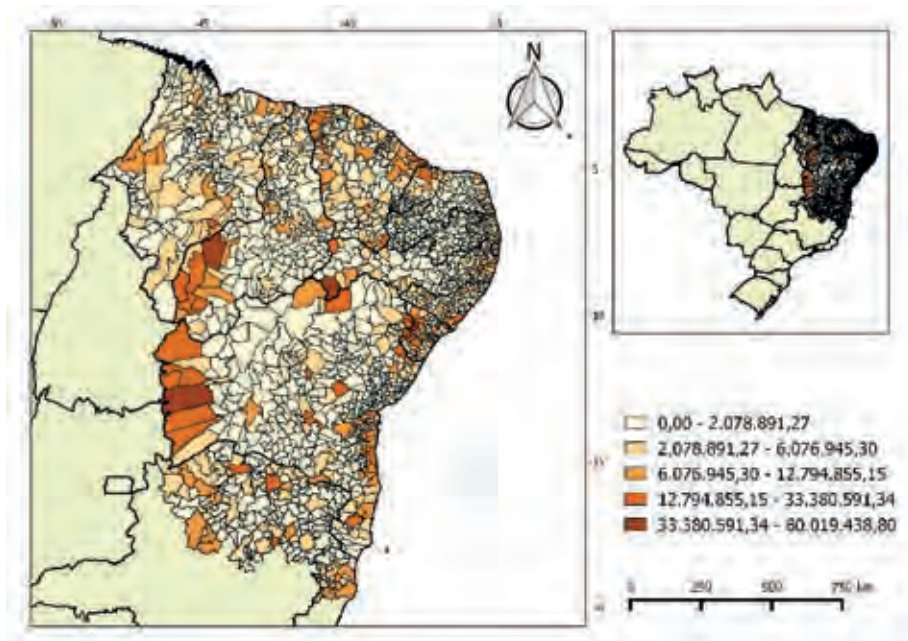
Também os tomadores de pequeno porte estavam mais espalhados territorialmente no primeiro período e passaram a se concentrar mais no segundo, especialmente no oeste baiano e no sul do Maranhão e do Piauí, áreas de cerrado que têm ampliado a produção de soja para exportação, conforme já havia demonstrado Macedo (2010). É o que se observa nos mapas 3 e 4.

O caráter espacialmente concentrador dos financiamentos aparece qualquer que seja o corte analisado. Tomando-se por base as três maiores economias agrícolas da região Nordeste, observa-se que, no Maranhão, em Pernambuco e na Bahia – que respondem, no período 2003-2012, por quase dois terços do valor de produção de sua agricultura (lavouras temporárias mais permanentes) –,⁹ os valores contratados se concentraram nas microrregiões com agricultura mais dinâmica dessas três UFs. Isso confirma a percepção de o FNE seguir tendência pró-mercado, o que reforça as concentrações intrarregional e intraestadual, ainda que cumpra importante papel na desconcentração inter-regional.

9. Fonte: Produção Agrícola Municipal (PAM), do IBGE.

MAPA 4

FNE: distribuição dos recursos contratados no setor agrícola segundo os tomadores de pequeno porte – GTP I (2003-2012)
(Em R\$)



Fonte: MI.

Elaboração: Daniel P. Sampaio.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No Maranhão, as microrregiões gerais de Balsa e Chapada das Mangabeiras, que responderam por quase 90,0% da produção de soja entre 2003 e 2012, movimentaram mais de 60,0% do FNE nesse período, acima dos 41,7% que detinham no valor de produção estadual. Situação similar à da microrregião de Barreiras, no oeste baiano, que respondia por quase 85,0% da soja produzida nesse estado no período em questão e movimentou 57,5% do fundo nesse setor na Bahia; participação acima do seu peso no valor de produção agrícola baiano (31,1%). Como escreveram Macedo e Matos (2007) em relação à microrregião de Barreiras,

Trata-se de um espaço econômico dinâmico, responsável por cerca de 80,0% dos grãos da Bahia, beneficiada por uma bacia hidrográfica constituída de 29 rios perenes que possibilitaram a implantação de importantes projetos de irrigação nessa região de cerrados (Macedo e Matos, 2007, p. 629).

O oeste baiano é uma região de fronteira cuja produção agrícola se integrou à do cerrado centro-oestino. Ocupada principalmente por gaúchos, paranaenses e paulistas, sua moderna agricultura tecnicificada beneficiou-se, desde os anos 1980,

de fundos públicos e da disponibilidade de terras em área de potencial hídrico que permitiu incorporar a irrigação mecanizada. Especificamente em relação ao FNE, em entrevista com um ex-secretário municipal da pasta de Desenvolvimento e atual assessor dessa secretaria, obteve-se o seguinte depoimento:

As transformações na região, se você vê a marcha de crescimento populacional, foram no início dos anos [19]80 para cá. Aí vem a importância dos fundos constitucionais, que realmente foi transformadora na região em todos os níveis. Se o FNE não existisse aqui na região, nós não seríamos o que somos hoje.

Em Pernambuco (terceira maior UF no valor da produção agrícola regional), Petrolina, importante polo de fruticultura, respondia por 32,8% do valor de produção e contratou 43,7% do FNE. Petrolina, Barreiras, Gerais de Balsas e Chapada das Mangabeiras são microrregiões com base exportadora e confirmam o papel do mercado externo na organização socioespacial e na dinâmica urbano-regional brasileira neste século XXI, conforme destacado por Macedo (2010a; 2010b) e Macedo, Pires e Sampaio (2015).

Por fim, algumas considerações em relação ao Pronaf,¹⁰ que passou a ser operacionalizado pelo FNE a partir de 1999. Comparativamente com o FNO e o FCO – que destinaram respectivamente 69,0% e 28,1% do total dos valores contratados para a agricultura familiar –, o FNE destinou apenas 13,1%, entre 2003 e 2012. Em contrapartida, o número de operações do programa respondeu por 48,2% do total realizado pelo FNE, enquanto para o FNO e o FCO estas corresponderam respectivamente a 46,9% e 40,2%. Como resultado dessa distribuição de valores e operações contratadas, o valor médio por operação do Pronaf é significativamente menor que o de seus congêneres nesse período: R\$ 3,1 mil para o FNE ante R\$ 60 mil do FNO e R\$ 31,7 mil para o FCO.

Pecuária

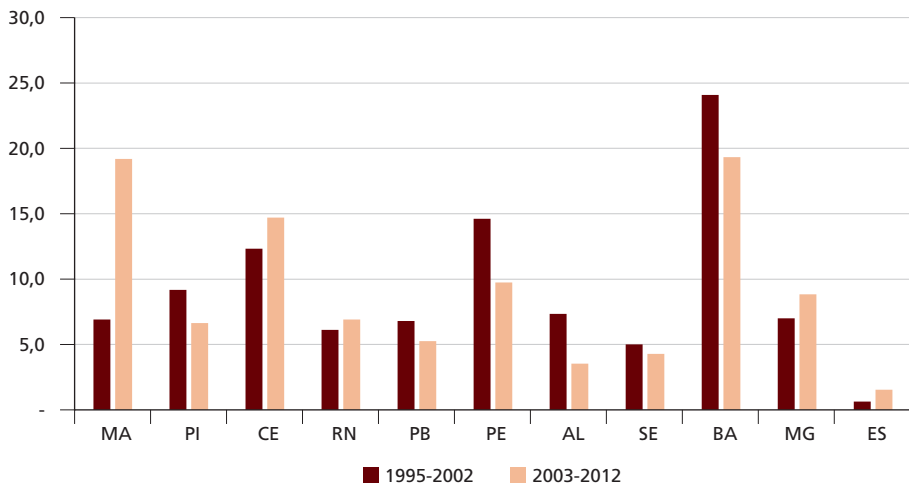
Fundamental para a ocupação do interior nordestino, a pecuária foi a atividade que mais perdeu participação relativa entre o primeiro e o segundo período. Sua queda relativa na participação dos valores contratados e seu expressivo crescimento no total dos empreendimentos realizados fizeram declinar significativamente o valor médio das operações contratadas entre o primeiro e o segundo período: de R\$ 25,5 mil para R\$ 5,1 mil.

O maior crescimento relativo nos valores contratados foi o do estado do Maranhão, que passou de 6,9% do total, entre 1995 e 2002, para 19,2%, entre 2003 e 2012. Alagoas (de 24,1% para 19,3%), Pernambuco (de 14,6% para 9,7%) e Bahia (de 7,3% para 3,5%) apresentaram as maiores quedas nesse período. O primeiro continua como o estado que mais captou recursos do FNE para essa atividade ao longo do segundo período, ao lado do Maranhão, que praticamente se igualou a Alagoas.

10. Os números desse parágrafo referem-se a operações do Pronaf tanto na agricultura quanto na pecuária.

GRÁFICO 9

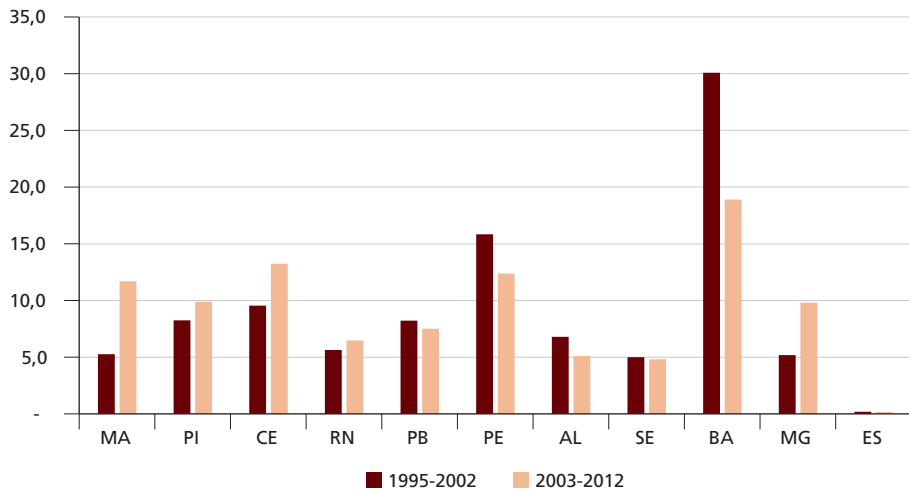
FNE: distribuição dos valores contatados do setor pecuário segundo a UF (1995-2012)
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 10

FNE: distribuição do número de operações do setor pecuário segundo a UF (1995-2012)
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração do autor.

No número de operações, destaque para o crescimento na participação relativa do Maranhão (de 5,3% para 11,7%), do Ceará (de 9,5% para 13,2%), do Piauí (de 8,3% para 9,9%) e do Rio Grande do Norte (de 5,6% para 6,5%). À exceção do Espírito Santo, todos os demais estados caíram, com particular destaque para Alagoas, que – a despeito de continuar com o maior número de contratações – viu sua participação relativa cair de 30,1% para 18,9%. O estado capixaba manteve a mesma participação nos dois períodos (0,2%).

A tabela 11 dispõe de informações sobre a participação relativa das UFs no valor de produção da pecuária e a distribuição dos valores contratados do FNE. Observa-se que Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas e Sergipe contrataram, em situações variadas, proporcionalmente mais recursos do fundo que suas participações no valor da produção pecuária. Alagoas foi o que recebeu proporcionalmente mais. Em contrapartida, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo contrataram valores do FNE proporcionalmente abaixo de suas participações setoriais, sendo a Bahia a que apresenta a pior situação. O Ceará recebeu proporcionalmente menos no primeiro período e proporcionalmente mais no segundo. O Rio Grande do Norte contratou de acordo com sua participação.

TABELA 11

Área da Sudene: distribuição dos valores da produção pecuária e dos valores contratados do FNE segundo a UF (1995-2012)
(Em R\$)

UF	Valor de produção pecuária		Valores contratados – FNE	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
MA	5,6	6,6	6,9	19,2
PI	4,3	3,5	9,2	6,6
CE	16,0	13,8	12,3	14,7
RN	6,1	7,0	6,1	6,9
PB	6,1	4,9	6,8	5,3
PE	17,4	17,0	14,6	9,7
AL	6,2	4,5	24,1	19,3
SE	3,1	5,0	7,0	8,8
BA	21,6	21,0	7,3	3,5
MG	11,0	13,6	5,0	4,3
ES	2,7	3,1	0,6	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI e IBGE.
Elaboração do autor.

Assim como no setor agrícola, na pecuária houve concentração maior dos recursos na passagem do primeiro para o segundo período nos tomadores de maior porte até mesmo após a implementação da PNDR, ainda que de forma muito

menos intensa que a verificada na agricultura. Também aqui se observa o duplo movimento de pulverização e concentração dos recursos, com aumento no número de operações dos tomadores de GTP I e elevação na participação dos tomadores de GTP II no total dos valores contratados, que passa de 8,5% (1995-2002) para 20,4% (2002-2012). Esse duplo movimento resultou em queda do valor médio contratado por operação no GTP I de R\$ 23,8 mil (1995-2002) para R\$ 4,1 mil (2003-2012), enquanto no GTP II houve aumento de R\$ 232,9 mil (1995-2002) para R\$ 458,2 mil (2003-2012).

TABELA 12

FNE: distribuição dos valores contratados do setor pecuário segundo o porte do tomador (1995-2012)

Período	Contratações (%)		Operações (%)		Valores médios contratados (R\$)	
	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II
1995-2002	91,5	8,5	99,1	0,9	23.785	232.910
2003-2012	79,6	20,4	99,8	0,2	4.069	455.519
2007-2012	79,2	20,8	99,8	0,2	4.262	458.197

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

4.4.2 Desempenho do GA II

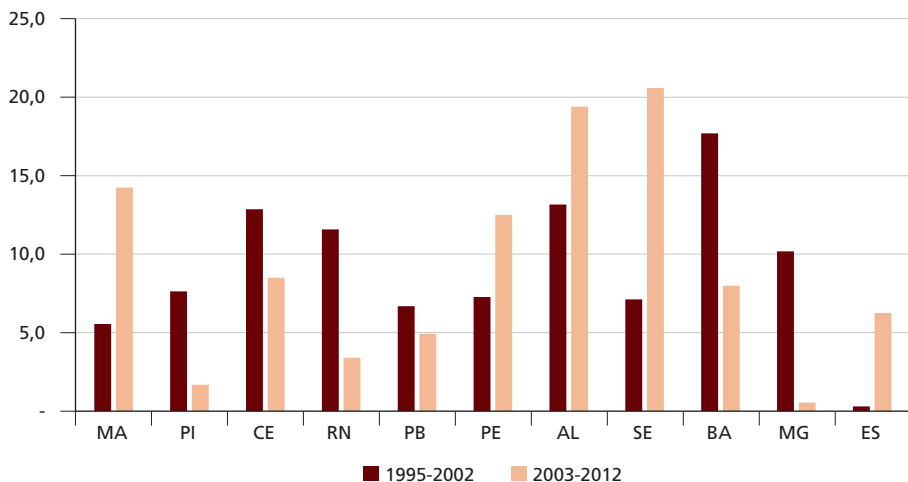
Agroindústria

Não é possível afirmar com base nos dados analisados se a classificação da agroindústria obedece à definição das atividades tradicionalmente computadas nesse agrupamento¹¹ pelas instituições internacionais de pesquisa, como o IBGE. Nos dois períodos em questão, a mais importante mudança foi o crescimento da concentração dos valores contratados nos quatro maiores estados tomadores do FNE entre 2003 e 2012. Nessa atividade, conforme se observa no gráfico 11, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Maranhão ampliaram suas participações e passaram a concentrar dois terços dos valores contratados ante um terço do período 1995-2003. O maior crescimento relativo foi o do estado de Sergipe, que passou de 7,1% para 20,6% do total dos valores contratados na agroindústria. As maiores perdas foram da Bahia (-9,7 p.p.), de Minas Gerais (-9,6 p.p.), do Rio Grande do Norte (-8,2 p.p.) e do Piauí (-6,0 p.p.), conforme se observa no gráfico. Destaque para o significativo aumento de participação do estado capixaba, que saiu de inexpressivo 0,3% do total contratado, no primeiro período, para 6,3%, no segundo; seguiu caminho inverso do de Minas Gerais, que passou de 10,2% para 0,5%.

11. As atividades que compõem a agroindústria são – segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 – 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17 e 19.3, do IBGE.

GRÁFICO 11

FNE: distribuição dos valores contratados na agroindústria segundo a UF (1995-2012)
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração do autor.

Na agroindústria, considerando-se os estados que detiveram dois terços dos valores contratados entre 2003 e 2012, observa-se tanto um processo de reforço da especialização regional quanto um de diversificação produtiva. Alagoas, segunda unidade que mais contratou em valor, demandou 78,5% dos recursos totais contratados para atividades de processamento e beneficiamento de cana-de-açúcar. Entre 2010 e 2012, os dados de emprego formal da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho (MT), apontam que nesse estado as atividades de *Fabricação e refino de açúcar* (76,4%) e *fabricação de biocombustíveis* (2,5%) representam 78,9% do total do emprego da indústria estadual de transformação. Portanto, observa-se nessa UF situação de reforço da especialização regional, com base nas contatações do FNE, recrudescendo-se tendência do mercado.

No caso do Maranhão, apesar de as atividades de *fabricação de óleos e gorduras vegetais e animais* deterem apenas 0,5% do emprego formal da indústria de transformação entre 2010 e 2012, as atividades classificadas no banco de dados do FNE como *processo de beneficiamento de óleos e gorduras vegetais e animais* – que se refere à classificação 1532-6 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) 1.0 (*refino de óleos vegetais*) – demandam 58,3% do FNE estadual no período 2003-2012, o que indica encadeamento para frente da produção de soja. Foram cinco operações contratadas no período por tomadores classificados no GTP II, com média de R\$ 32,5 milhões/operação. Quatro destas se localizaram

no municípios de Anapurus e uma, em Porto Franco. Apesar de contribuir para importante processo de diversificação produtiva, essas operações confirmam as características de investimento do FNE naquelas atividades que já apersentam dinamismo econômico.

Em Sergipe, maior tomador dos recursos do FNE entre 2003 e 2012, na atividade da agroindústria, os segmentos de *produção de álcool* (42,8%) e *produção e refino de açúcar* (20,5%) foram as duas atividades que mais concentraram os valores contratados no segundo período na agroindústria. Essa grande demanda em atividades de beneficiamento de cana-de-açúcar reflete a retomada do crescimento dessa lavoura no estado sergipano, cuja participação na produção nordestina saltou de 2,2%, no triênio 2000-2002, para 4,5%, no triênio 2010-2012. Segundo Melo (2013),

a produção canvieira em Sergipe, depois do impulso dos primeiros anos do [Programa Nacional do Alcool] Pró-Álcool, entou em declínio. Depois de atingir 2,2 milhões de toneladas em 1990 (...) recuou para 1,17 milhão de toneladas em 2002. (...) Desde 2004, todavia, impulsionada pela expansão da frota nacional de veículos biocombustíveis e pela trajetória ascendente do preço do açúcar no mundo, a atividade canvieira em Sergipe iniciou um ciclo de recuperação (Melo, 2013, p. 219).

Em Pernambuco, quarto maior estado demandante do FNE para a agroindústria, 76,5% do total foi para *fabricação de produtos alimentícios*, sendo 18,4% para *fabricação de açúcar*. Isso significa claro reforço à especialização produtiva, já que *fabricação de produtos alimentícios* representa 37,2% do emprego formal e 28,3% do valor de transformação industrial (VTI) da indústria de transformação pernambucana.

Indústria

As três maiores economias industriais da região Nordeste receberam 63,5% e 67,5% do total dos valores contratados entre os dois períodos. Há, nesse sentido, clara tendência de reforço ao processo de concentração dessa atividade intrarregionalmente. Do ponto de vista do porte dos tomadores, observa-se nítida concentração dos recursos no GTP II, que deteve 70,0% do total contratado entre 1995 e 2002 e passou para 91,0% entre 2003 e 2012; ampliação que se deu também no total das operações realizadas, que era de 3,0% no primeiro período e passou para 23,2% no segundo. Isso indica que de fato houve concentração dos recursos sem que se verificasse a pulverização entre os tomadores menores a que se fez menção anteriormente, já que o número de operações totais caiu no GTP I, ao passar de 18,7 mil para 15,4 mil entre um e outro período. Em contrapartida, no GTP II, houve aumento de oito vezes entre o primeiro e o segundo período. Após a implementação da PNDR, cresceu levemente a participação dos tomadores do GTP

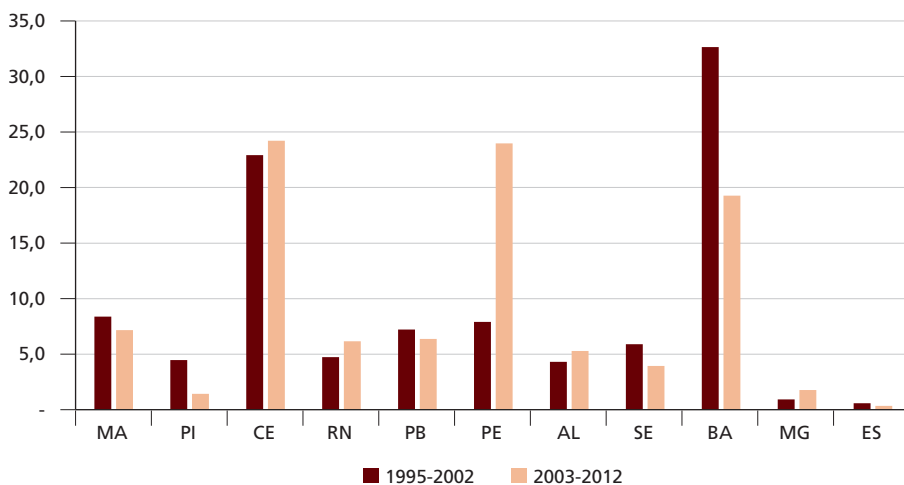
I no total contratado, mas, ainda assim, esta é muito pequena, o que contraria as premissas da política de priorizar os tomadores de menor porte.

Os valores médios contratados na indústria foram R\$ 132,6 mil (1995-2002) e R\$ 877,2 mil (2003-2012), com comportamento diferente do verificado na agricultura e na pecuária, quando se observou queda brusca nos valores médios do GTP I e aumento elevado do valor médio contratado no GTP II entre um e outro período. Na indústria, o valor médio por operação do GTP I cresceu 2,5 vezes, enquanto o do GTP II se elevou em apenas 12,0%, entre os dois períodos.

A indústria é o setor que mais se concentra nas regiões de alta renda, o que evidencia sua demanda por economias de aglomeração e proximidade com o mercado de consumo, razão pela qual também sua localização é majoritariamente em municípios de médio e grande porte bem como na área urbana.¹² Há de se registrar, contudo, que os municípios abaixo de 100 mil habitantes – considerados aqui de pequeno porte – aumentaram sua participação no total dos valores contratados de 30,2% para 40,6% entre os dois períodos, o que indica importante desconcentração espacial dos recursos do FNE.

GRÁFICO 12

FNE: distribuição dos valores contratados na indústria segundo a UF (1995-2012)
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração do autor.

12. No período 2003-2012, todas as operações foram em áreas urbanas, segundo os microdados. Para o período anterior, não há essa informação.

TABELA 13

FNE: distribuição dos valores contratados do setor industrial segundo o porte do tomador (1995-2012)

Período	Contratações (%)		Operações (%)		Valores médios contratados (R\$)	
	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II
1995-2002	30,0	70,0	97,0	3,0	41.055	3.076.068
2003-2012	9,0	91,0	76,8	23,2	102.831	3.441.921
2007-2012	10,5	89,5	79,2	20,8	108.864	3.559.256

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

4.4.3 Atividades do GA III

Infraestrutura

Os recursos aportados para este segmento caracterizam-se pelos maiores valores médios entre todos, com média de R\$ 89,4 milhões por operação. Todas as 107 operações realizadas a partir de 2004 foram feitas por contratantes de GTP II, o que confirma o porte maior dos tomadores dos recursos para essa atividade. Do valor total contratado, 50,3% localizaram-se nas regiões metropolitanas e 49,7%, nos demais municípios. É importante registrar que alguns desses investimentos estão em mais de um município segundo a base disponibilizada de dados. Todos se localizaram em área urbana.

A atividade de *produção e distribuição de eletricidade, gás e água* foi a que contratou mais recursos (59,9%). Trata-se especificamente de produção e distribuição de energia elétrica, o que faz supor que o alcance territorial seja maior do que exclusivamente no município no qual o recurso foi contratado. *Transporte, armazenagem e comunicação* vem em sequência (29,1%), seguido de *construção* (4,7%) e *extração de petróleo e serviços relacionados* (3,1%).

Esse grupo contratou cerca de R\$ 10,5 bilhões no período 2004-2012. Apesar de ser questionável aportar volume tão grande de recursos para atividades que podem contar com outras linhas de financiamento, estas são potenciais geradoras de externalidades na região, por demandarem força de trabalho e serviços para a efetivação dos investimentos, além de aportarem recursos para projetos que podem ter relevância para as condições locais das áreas favorecidas, como no caso de geração e distribuição de energia, que pode gerar efeitos de atração nos investimentos privados. Seria importante, no entanto, uma análise no âmbito da empresa, para ter exata dimensão dos desdobramentos desses investimentos sobre as economias receptoras.

Comércio e serviços

A crescente urbanização da região Nordeste criou oportunidades para investimentos em atividades do GA III, que apresenta características fundamentalmente urbanas ligadas à distribuição, à circulação e aos serviços pessoais, sociais e de apoio à atividade produtiva. A evolução das atividades de comércio e serviços, base do setor terciário da economia, encontra-se relacionada aos crescimentos da renda, do grau de urbanização e da maior divisão social do trabalho e consequente diversificação do aparelho produtivo. A renda das famílias na região, conforme apresentado por Macedo, Pires e Sampaio (2015), cresceu acima da média nacional no período pós-2003.¹³ Já a urbanização passou de 60,7%, em 1991 (média regional), para 69,1%, em 2000, e para 73,1%, em 2010. Não obstante essa taxa de urbanização se manter abaixo da média brasileira e muito aquém da região Sudeste,¹⁴ seu crescimento foi gerador de oportunidades para o terciário nordestino, conforme demonstrou Nascimento (2009) em sua pesquisa sobre Sergipe.

A tabela 14 apresenta a distribuição dos recursos contratados e das operações realizadas segundo o porte do tomador. A que se destacar que, apesar de os tomadores de GTP II ficarem com a maior parte dos recursos, como acontece em todos, a diferença entre os valores médios contratados por operação nele em relação ao GTP I tanto em serviços quanto, especialmente, em comércio é bem menor que a verificada nas demais atividades.

TABELA 14

FNE: distribuição dos valores contratados do comércio e dos serviços no período, segundo porte do tomador (2003-2012)

Setor	Contratações (%)		Operações (%)		Valores médios contratados (R\$)	
	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II	GTP I	GTP II
Comércio	45,5	54,5	91,1	8,9	39.138	42.659
Serviços	34,9	65,1	89,8	10,2	119.242	199.406

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

No período em questão, as atividades de serviços, em valores contratados, foram demandadas principalmente por tomadores localizados em cidades acima de 500 mil habitantes, que concentraram 52,0% do total, enquanto cidades

13. Conforme destacado anteriormente, as atividades de GA III começaram a ser financiadas a partir de 2000, razão pela qual aqui apenas o segundo período será abordado.

14. Para o Brasil e a região Sudeste, essas taxas foram respectivamente: 75,6%, 81,2% e 84,4% para o primeiro; e 88,0%, 90,5% e 92,9% para a segunda.

médias (entre 100 e 500 mil habitantes) responderam por 24,8% e cidades pequenas (abaixo de 100 mil), por 23,2%. No comércio, ao contrário, as cidades de menor porte populacional ficaram com 42,2%, enquanto as de maior porte tiveram 38,9% e as de porte médio, 20,9%.

No entanto, aspecto importante é o fato de que houve desconcentração espacial dos valores contratados na rede urbana nas atividades de comércio e serviços quando subdividimos o período 2003-2012 em antes (2003-2006) e depois (2007-2012) da PNDR. No primeiro, os serviços concentraram-se majoritariamente nos municípios acima de 500 mil habitantes, que responderam por 64,8% do total dos valores contratados, caindo para 48,6% após a PNDR. Em 2012, sua participação foi de apenas 24,9%. As cidades médias, nesses períodos, demandaram 17,0% e 26,8% respectivamente, com participação de 46,6% em 2012. Já as menores cresceram a participação de 18,2% para 24,5% antes e depois da PNDR, com 28,5% em 2012.

O comércio tem movimento semelhante em direção às cidades menores, que participavam com 32,2% do total dos valores contratados antes da PNDR e passaram para 43,7% após sua implementação, atingindo 58,2% em 2012. As cidades médias também ganharam participação relativa: passam de 16,3%, entre 2002 e 2006, para 21,6%, entre 2007 e 2012, mas decrescem em 2012 para 19,1%. Para as cidades de grande porte, esses números foram respectivamente 50,5%, 34,7% e 22,7%.

Esse crescimento na participação dos municípios abaixo de 100 mil habitantes em relação aos recursos tomados do FNE pode ser tanto um esforço deliberado da PNDR quanto um movimento do FNE induzido pelas forças de mercado ante a dinâmica regional da economia ou ambas as coisas. O fato objetivo é que o crescimento da renda, que tende a ter peso maior nos municípios menores, criou oportunidade no comércio local, razão pela qual – quando observamos os dados de empresas da Rais para a seção G (*comércio, reparação de veículo automotores, objetos pessoais e domésticos*), segundo a antiga classificação Cnae 1.0 –¹⁵ notamos que o maior crescimento no número de empresas foi nos estratos dos municípios abaixo de 100 mil habitantes, conforme se observa na tabela 15.

15. Essa classificação não está em vigor e foi substituída pela Cnae 2.0. Porém, os microdados do FNE ainda mantêm a antiga classificação, razão pela qual a utilizamos. Acredita-se, no entanto, que isso em nada atrapalha a interpretação dos fatos.

TABELA 15
Nordeste: distribuição e taxa média de crescimento das empresas formais da seção G da Cnae 1.0 segundo o porte populacional dos municípios (2003-2012)
 (Em %)

Porte populacional do município	Distribuição das empresas										Taxa média de crescimento do número de empresas (2003-2012)		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2012-2003	
Abaixo de 5 mil	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	15,3
Acima de 5 mil e abaixo de 10 mil	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7	0,7	11,6
Acima de 10 mil e abaixo de 20 mil	4,5	4,8	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1	6,3	6,7	6,6	6,6	2,1	9,8
Acima de 20 mil e abaixo de 50 mil	13,2	13,6	14,1	14,4	14,9	15,3	15,6	16,0	16,4	16,3	16,3	3,1	7,9
Acima de 50 mil e abaixo de 100 mil	14,5	14,6	14,7	15,0	15,1	15,2	15,1	15,3	15,3	15,5	15,5	1,0	6,4
Acima de 100 mil e abaixo de 250 mil	14,7	14,8	14,8	14,9	14,9	15,0	15,0	14,9	14,9	14,8	14,8	0,1	5,8
Acima de 250 mil e abaixo de 500 mil	6,9	6,8	6,9	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	-0,1	5,6
Acima de 500 mil e abaixo de 1 milhão	17,2	17,1	16,7	16,3	16,1	15,8	15,6	15,3	15,1	15,1	15,1	-2,1	4,3
Acima de 1 milhão	27,9	27,2	26,4	25,9	25,1	24,4	24,1	23,3	22,5	22,7	22,7	-5,1	3,5

Fonte: Rais/MTE.
 Elaboração do autor.

Deve-se ressaltar, no entanto, que esse crescimento que ocorre com taxas anuais elevadas em todos os estratos (a média regional foi de 5,7% a.a.), não significa necessariamente novas empresas entrantes, mas pode representar movimento de maior formalização e legalização daquelas que antes operavam à margem do aparato legal. Seja pela maior criação ou formalização, o fato é que esse crescimento significa maior potencial de demanda por recursos do FNE, que pode estar atendendo tanto a novas empresas quanto a antigas, que se formalizaram e podem utilizar os recursos.

A tabela 16 apresenta a distribuição espacial dos recursos e das operações realizadas nas duas atividades segundo a UF.

TABELA 16

FNE: distribuição dos valores contratados, do número de operações e dos valores médios por operação segundo o setor de comércio e serviços (2003-2012)

UF	Comércio			Serviços		
	Contratações (%)	Operações (%)	Valor médio contratado (R\$)	Contratações (%)	Operações (%)	Valor médio contratado (R\$)
MA	13,8	9,9	109.511	8,7	7,0	382.008
PI	8,9	7,6	91.833	5,6	5,5	311.160
CE	15,3	18,5	64.890	21,5	22,0	300.101
RN	9,4	9,0	81.942	6,6	11,9	170.918
PB	6,7	7,8	66.897	6,0	6,7	274.308
PE	11,2	13,3	65.625	18,2	13,3	419.673
AL	5,5	3,8	113.804	4,8	2,3	641.631
SE	4,8	6,0	62.513	7,3	6,5	340.321
BA	18,8	16,7	88.195	18,0	18,4	299.816
MG	4,1	6,6	49.155	2,5	5,6	135.990
ES	1,5	0,9	136.238	0,8	0,8	302.411
Total	100,0	100,0	78.311	100,0	100,0	306.466

Fonte: MI.
Elaboração do autor.

4.5 Análise em diferentes escalas de aplicação do FNE

4.5.1 Análise segundo o tamanho populacional dos municípios

A análise segundo o tamanho populacional dos municípios indica concentração dos recursos entre aqueles com até 100 mil habitantes, isso ocorre também com o número de operações. Essa distribuição significa importante entrada de crédito em municípios de menor porte populacional e assinala a capilaridade das aplicações do FNE, que atinge todos os municípios nas áreas de atuação da Sudene.

Duas observações, no entanto, apontam para mudanças importantes verificadas e adotadas, que merecem destaque, conforme se vê na tabela 17.

A primeira é que cresceu significativamente a concentração dos recursos contratados nos municípios de porte médio (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e naqueles de maior porte (acima de 500 mil habitantes): estes concentravam 6,5% do total de recursos contratados entre 1995 e 2002 e passaram para 21,3% entre 2003 e 2012, enquanto aqueles ampliaram de 14,7% para 17,8% nos mesmos períodos respectivamente. Os de menor porte (abaixo de 100 mil habitantes) regrediram sua participação relativa de 78,1% para 61,0%, sendo que aqueles abaixo de 50 mil habitantes apresentaram as maiores quedas nas participações relativas.

TABELA 17

FNE: distribuição dos valores contratados, do número de operações e valores médios por operação segundo o porte populacional agregado dos municípios (1995-2012)

Porte dos municípios	Valores contratados (%)		Número de operações (%)		Valor médio contratado (R\$)	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
Pequeno porte	78,8	61,0	93,2	94,0	23.511	12.532
Médio porte	14,7	17,8	5,3	5,0	77.842	68.966
Grande porte	6,5	21,3	1,5	1,0	118.476	399.918
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	27.810	19.322

Fonte: MI e IBGE (2012).

Elaboração do autor.

A segunda observação diz respeito ao valor médio das operações entre o primeiro e o segundo período. Enquanto nos municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e naqueles acima de 1 milhão de habitantes o valor médio da contratação cresceu 3,3 e 3,0 vezes respectivamente, naqueles com até 50 mil habitantes ocorreram decréscimos que variavam entre 41% e 76%, de acordo com o estrato populacional.

A pulverização maior dos recursos entre os municípios menores decorre do crescimento mais que proporcional do número de operações no período, especialmente após o FNE começar a operar com o Pronaf. Dessa forma, o crescimento do valor médio dos municípios acima de 500 mil habitantes é resultado parcial nos investimentos em infraestrutura, que apresentam maior dotação de capital e se concentram em poucas operações em cidades maiores.

A análise do FNE por porte populacional dos municípios e pelos níveis de centralidade possibilita compreensão sobre a capilaridade dos recursos e sua distribuição ao longo da rede urbana. A referência tomada neste estudo foi o documento *Regiões de Influência da Cidade 2007 – Regic (IBGE, 2008)*.¹⁶

16. No documento *Regiões de Influência da Cidade 2007*, cada centro urbano é hierarquicamente classificado de acordo com seu nível de centralidade – ou seja, por sua capacidade de influenciar sua organização territorial e seu entorno, pela presença de órgãos públicos e sedes de empresas, além de um conjunto de atividades comerciais e serviços que não apenas atendem à sua população, mas também se projetam sobre a demanda de residentes de outros centros.

Quando se faz o corte pelo nível de centralidade, observa-se que movimento similar ao que se verificou por porte populacional ocorre, conforme se percebe das informações na tabela 18. É visível a concentração dos recursos, no segundo período, naqueles municípios que se apresentam hierarquicamente no topo da rede urbana e que são, sob certos aspectos, os mais adensados e diversificados. Em outras palavras, do ponto de vista de uma política urbano-regional, não basta apenas desconcentrar a produção – fato que de certa forma já ocorre no Brasil, conforme visto anteriormente –, mas também é preciso criar um conjunto de condições infraestruturais, em sentido amplo, que permita reter no interior do país a riqueza gerada. No entanto, essa condição se torna muito mais difícil, na medida que os recursos dos fundos públicos – entre estes o do FNE – se concentram em municípios com maior capacidade de gestão do território, como são aqueles classificados como metrópoles e capitais regionais.

TABELA 18

FNE: distribuição dos valores contratados, do número de operações e valores médios por operação segundo a classificação do Regic (1995-2012)

Regic	Valores (%)		Número de operações (%)		Valor médio contratado (R\$)	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
Metrópole	10	17,9	1	1,2	269.831	279.291
Capital regional A	4,7	10,4	2,1	1,3	61.884	158.331
Capital regional B	2,1	2,9	1	0,8	58.075	66.722
Capital regional C	3,4	6,1	1,9	1,7	48.983	70.449
Centro sub-regional A	3,5	3,5	2,7	3,1	35.685	21.822
Centro sub-regional B	3,6	4,2	3,1	2,9	32.042	27.722
Centro de zona A	7,6	7,4	8,5	6,6	24.900	21.844
Centro de zona B	8,6	5,2	8,9	9,3	26.860	10.708
Centro local	56,6	42,4	70,8	73	22.229	11.226
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	27.810	19.322

Fonte: MI e Regic/IBGE.
Elaboração do autor.

O fato de o FNE ser fonte de financiamento que depende da demanda dos tomadores é um reforço para que as forças de mercado definam a localização dos empréstimos. Essa tendência pró-mercado se evidencia, do ponto de vista espacial, quando observamos a concentração dos empréstimos que utilizam qualquer uma das escalas selecionadas: hierarquia urbana, porte populacional ou tipologias das microrregiões da PNDR.

Essa tendência se manifesta não apenas pelo aumento da concentração dos recursos nos municípios mais adensados, mas também porque são estes que recebem a maior parte dos recursos para investimentos em atividades com maior poder de rebatimento sobre a estrutura produtiva, como é o caso da indústria e da infraestrutura.

As tabelas a seguir apresentam o cruzamento dos financiamentos por setor de atividades e diferentes escalas espaciais, além de informações sobre a estrutura do financiamento em cada um dos recortes escolhidos. Observa-se que os centros locais (tabelas 19 e 20) são áreas especializadas em atividades do GA I que ficam com a maior parte dos recursos totais do FNE contratados na agricultura e na pecuária e com parcela expressiva dos financiamentos da agroindústria, cuja produção se associa à sua base primária.

Isso vale para municípios de menor porte (tabelas 21 e 22). Nestes, não apenas há importante participação nos financiamentos totais do GA I, como também a sua composição interna de financiamento indica a predominância das atividades de GA I em sua estrutura produtiva. Em contraposição, municípios de porte populacional médio e grande apresentam maior participação nos financiamentos totais do FNE no GA II e no GA III e têm nestes parte maior na composição interna de seus financiamentos.

As tabelas 23 e 24 tomam a tipologia da PNDR como referência de análise. Aqui a escala é microrregional. Observa-se que as microrregiões de alta renda detêm a maior parte dos valores contratados para a indústria, os serviços e a infraestrutura. Sua estrutura interna de valores contratados aponta para predominância do GA II no período 1995-2002, com 89,8%, e do GA III no período seguinte, com 54,8%, em decorrência do forte crescimento – absoluto e relativo – das operações em infraestrutura. É essa tipologia que apresenta a maior participação dessa atividade em sua composição interna nos períodos 2003-2012 e 2007-2012 (pós-PNDR): 23,5% e 24,8% respectivamente. Isso indica que aportes de recursos em atividades que geram externalidades positivas são muito maiores nesta *vis-à-vis* naquelas microrregiões que são prioritárias na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

TABELA 19
FNE: distribuição dos recursos segundo o setor de atividade e a classificação das Regics (1995-2012)
 (Em %)

Regic	Agrícola		Pecuária		Agroindústria		Indústria		Comércio		Serviços		Infraestrutura 2003-2012
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	
Metrópole	1,1	0,7	0,4	0,9	4,6	1,8	45,3	31,8	17,4	17,1	36,9	36,2	34,0
Capital regional A	1,8	0,9	0,6	0,7	9,1	7,6	17,2	14,0	34,8	22,8	31,1	25,1	12,7
Capital regional B	2,2	0,9	1,5	0,5	5,6	0,5	3,1	4,4	0,2	4,0	0,4	5,0	4,8
Capital regional C	4,2	8,7	1,7	1,9	8,4	4,8	5,7	5,4	6,7	9,8	2,6	9,3	4,9
Centro sub-regional A	3,0	1,2	3,6	2,9	11,2	4,1	3,0	2,5	10,9	9,3	3,4	4,0	4,6
Centro sub-regional B	4,7	5,5	3,5	2,5	3,3	6,3	2,1	4,3	5,0	6,1	1,6	2,4	3,8
Centro de zona A	9,0	5,1	7,5	8,5	10,5	11,5	5,4	10,8	7,8	7,3	8,1	4,9	4,4
Centro de zona B	10,0	8,0	10,3	9,3	13,9	7,6	2,4	1,8	5,2	5,6	0,1	1,4	2,6
Centro local	64,1	69,0	71,0	72,8	33,5	55,8	15,6	25,2	12,0	18,0	15,8	11,6	28,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI e Regic/IBGE.
 Elaboração do autor.

TABELA 20
FNE: estrutura de distribuição dos recursos contratados por setor de atividade segundo a classificação das Regics (1995-2012)
 (Em %)

Regic	Metrópole		Capital regional A		Capital regional B		Capital regional C		Centro sub-regional A		Centro sub-regional B		Centro de zona A		Centro de zona B		Centro local	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
GA I	5,0	1,8	16,8	3,0	64,1	9,6	59,9	34,3	74,5	22,4	85,6	37,8	81,7	36,0	90,8	65,8	93,0	65,6
Agrícola	3,1	0,8	10,8	1,7	29,8	6,0	36,5	28,1	24,9	6,7	38,8	26,1	34,4	13,6	33,7	30,9	33,0	32,2
Pecuária	1,9	1,0	6,0	1,3	34,3	3,6	23,4	6,2	49,6	15,7	46,8	11,7	47,3	22,4	57,1	34,9	60,0	33,4
GA II	92,3	43,0	77,6	34,3	35,7	36,5	39,3	23,3	24,2	19,8	13,9	28,4	17,4	38,9	9,1	12,3	6,9	17,7
Agroindústria	1,0	0,3	4,1	2,0	5,6	0,4	5,2	2,1	6,7	3,1	2,0	4,0	2,9	4,1	3,4	3,9	1,3	3,5
Indústria	91,3	42,7	73,5	32,3	30,1	36,1	34,1	21,2	17,5	16,7	11,9	24,4	14,5	34,8	5,7	8,4	5,6	14,2
GA III	2,6	55,3	5,6	62,7	0,1	53,8	0,9	42,5	1,2	57,7	0,6	33,8	0,9	25,1	0,1	21,8	0,2	16,6
Comércio	0,3	10,6	1,4	24,4	0,0	15,3	0,4	17,8	0,6	29,3	0,3	16,0	0,2	11,0	0,1	12,1	0,0	4,7
Serviços	2,3	17,3	4,2	20,6	0,1	14,7	0,5	13,0	0,6	9,7	0,3	4,9	0,7	5,6	0,0	2,3	0,2	2,3
Infraestrutura	-	27,4	-	17,7	-	23,8	-	11,7	-	18,7	-	12,9	-	8,5	-	7,4	-	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI e Regic/IBGE.
 Elaboração do autor.

TABELA 21
FNE: distribuição dos recursos segundo o setor de atividade e o porte populacional agregado dos municípios (1995-2012)
 (Em %)

Porte do município	Agrícola		Pecuária		Agroindústria		Indústria		Comércio		Serviços		Infraestrutura 2003-2012
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	
Pequeno porte	88,5	87,2	94,6	93,4	73,5	79,7	30,2	41,6	35,1	42,2	23,4	23,2	46,6
Médio porte	10,5	12,3	5,0	6,3	21,0	14,9	43,2	29,7	13,9	20,9	12,1	24,8	15,0
Grande porte	1,0	0,6	0,4	0,4	5,5	5,4	26,7	28,7	51,0	36,9	64,5	52,0	38,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI e IBGE (2012).

TABELA 22

FNE: estrutura de distribuição dos recursos contratados por setor de atividade segundo o porte populacional agregado dos municípios (1995-2012)
(Em %)

Setor de atividade	Pequeno porte		Médio porte		Grande porte	
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012
GA I	90,0	58,2	37,1	20,6	7,4	0,8
Agrícola	32,7	28,4	20,8	13,7	4,4	0,5
Pecuária	57,3	29,8	16,3	6,9	3,0	0,3
GA II	9,7	19,9	62,2	42,3	84,8	33,1
Agroindústria	2,0	3,5	3,0	2,2	1,8	0,7
Indústria	7,7	16,4	59,2	40,1	83,0	32,4
GA III	0,3	21,9	0,7	37,1	7,8	66,0
Comércio	0,1	7,7	0,2	13,0	1,5	19,2
Serviços	0,2	3,2	0,5	11,9	6,3	20,8
Infraestrutura	-	11,0	-	12,2	-	26,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI e IBGE (2012).

TABELA 23
FNE: distribuição dos recursos segundo o setor de atividade e a tipologia da PNDR (1995-2012)

PNDR	Agricultura		Pecuária		Agroindústria		Indústria		Infraestrutura		Comércio		Serviços							
	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012	1995-2002	2003-2012						
Alta renda	1,7	1,1	0,6	0,9	1,1	12,6	10,0	11,3	56,7	40,8	40,1	37,8	38,9	50,4	28,6	26,4	67,8	47,9	42,9	
Dinâmica	38,1	61,3	62,6	41,8	33,2	33,3	24,0	30,5	10,3	12,8	14,8	23,1	24,7	16,4	16,5	16,8	8,7	7,5	7,8	
Estagnada	36,3	21,6	21,3	32,9	34,2	34,6	47,9	33,3	29,9	24,1	41,6	40,2	32,0	28,8	20,1	41,4	42,9	19,1	38,8	43,6
Baixa renda	23,9	16,0	15,1	24,6	31,7	31,0	15,5	26,2	28,4	8,9	4,8	4,9	7,1	7,6	13,0	13,4	13,9	4,3	5,8	5,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ml.
 Elaboração do autor.

TABELA 24
FNE: estrutura de distribuição dos recursos contratados por setor de atividade segundo a tipologia da PNDR (1995-2012)
(Em %)

Grupo de atividade	1995-2002			2003-2012			2007-2012					
	Alta renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa renda	Alta renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa renda	Alta renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa renda
GA I	6,1	92,1	81,4	89,6	1,8	65,8	31,9	65,8	1,6	62,2	29,5	60,7
Agrícola	3,8	32,9	32,7	33,3	1,0	43,0	12,5	22,4	0,8	42,3	12,1	21,6
Pecuária	2,4	59,2	48,7	56,3	0,8	22,8	19,4	43,5	0,8	19,9	17,4	39,1
GA II	89,8	7,7	18,2	10,2	43,4	13,7	31,7	13,0	43,2	15,4	31,0	14,5
Agroindústria	2,0	1,5	3,1	1,6	1,2	2,9	2,6	4,9	1,3	2,9	2,4	5,7
Indústria	87,8	6,2	15,0	8,6	42,3	10,8	29,1	8,1	41,9	12,5	28,6	8,8
GA III	4,0	0,3	0,5	0,2	54,8	20,5	36,4	21,2	55,2	22,4	39,5	24,8
Serviços	3,3	0,2	0,4	0,1	17,6	2,2	9,6	3,5	16,3	2,4	11,3	3,7
Comércio	0,7	0,1	0,1	0,1	13,7	6,5	13,4	10,5	14,2	7,3	15,7	12,8
Infraestrutura	-	-	-	-	23,5	11,8	13,4	7,2	24,8	12,7	12,5	8,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

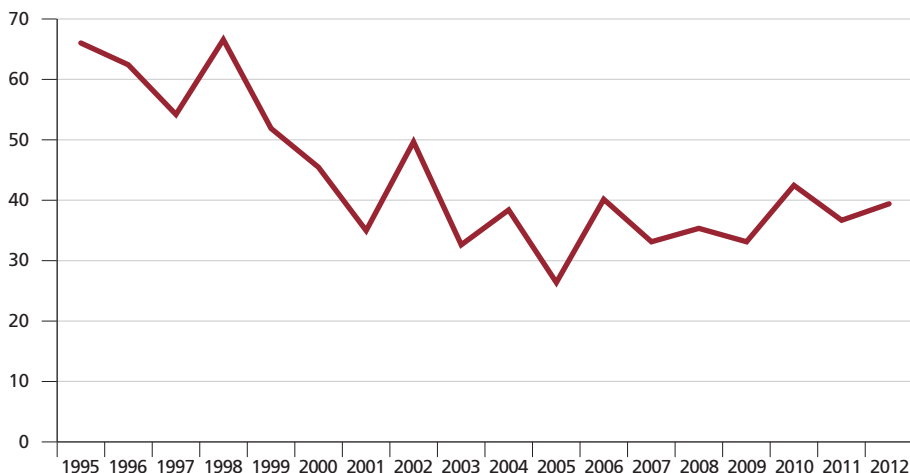
Fonte: MI.

Elaboração do autor.

Por fim, é importante registrar que, considerando-se o preceito constitucional que estabelece que metade dos recursos do FNE deva ser aplicada no semiárido, observamos dois momentos distintos em relação às contratações. Estas, até 1999, se mantiveram acima dos 50%, em consonância com a previsão legal. Cabe destacar que, entre 1995 e 2002, a média total das aplicações na região em destaque foi de 53,9%. A partir de 2000, essa participação cai para uma média de 35,8%, com participações bastante variadas nos treze anos assinalados; porém, sem jamais atingir os 50% dos recursos.

GRÁFICO 13

FNE: participação do semiárido no total dos valores contratados
(Em %)



Fonte: MI.
Elaboração do autor.

Importante observar que a retomada do crescimento da economia brasileira – a partir de 2003, e que fora acompanhada pelo crescimento dos recursos dos FCFs – teve impacto maior fora do semiárido não apenas pelo crescimento no volume dos valores contratados neste, mas também pelo fato de que o valor médio das operações fora do semiárido se tornou proporcionalmente maior que o verificado em seu interior. Isso significa que, enquanto as contratações – em valor – cresceram mais fora do semiárido, o número de operações aumentou mais no interior deste. Com isso, o valor médio das operações caiu de R\$ 48,4 mil, em 1995, para R\$ 12 mil, em 2012, no interior do semiárido e de R\$ 63,2 mil para R\$ 39,6 mil respectivamente fora deste.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo analisou os FCFs com ênfase no FNE. Destacou-se, inicialmente, que o montante de recursos disponibilizados por esses fundos é relevante, embora insuficiente para fazer frente aos históricos problemas das regiões-alvo. A partir de 2003, tanto o número de operações quanto os valores contratados se ampliaram não apenas em termos absolutos, mas também em proporção ao PIB da região e dos estados. Se esse crescimento é positivo para o combate das desigualdades regionais, deve-se ressaltar que existem problemas a serem superados. Reafirmou-se neste trabalho que os recursos dos fundos são de fato importantes fontes de financiamento para as regiões receptoras, mas são alocados seguindo muito mais uma lógica de mercado que os preceitos de uma política regional explícita. Evidências disso são o baixo direcionamento dos recursos para microrregiões de baixa renda que são prioritárias na PNDR; o direcionamento dos recursos para áreas mais adensadas economicamente; e a contradição que existe entre as necessidades de cumprimento de metas por parte do banco operador e as prioridades da política regional.

No caso do FNE, especificamente, há persistência (aumento) da concentração dos financiamentos nos tomadores de maior porte, apesar de as normas indicarem prioridade naqueles de menor porte e a tendência dos recursos direcionarem-se para áreas mais dinâmicas, como pode ser atestado pela dificuldade de fazer valer o preceito legal que exige que 50% destes sejam aplicados no semiárido. Também é preocupante o fato de que os municípios maiores e aqueles hierarquicamente superiores na rede urbana regional passaram a concentrar maior volume de recursos em detrimento dos centros locais, que são justamente aqueles que mais precisam de políticas proativas de crescimento.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, V. **Logística e uso do território brasileiro**: tipologia e topologia de nós logísticos e projeto da Plataforma Multimodal de Goiás. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998. v. 2. (30 anos de Economia – Unicamp).
- COELHO, V. L. C. **A esfinge e o faraó**: a política regional do governo Lula (2003- 2010). 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

———. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

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

———. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 89-114, 2010b.

———. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as constituições federais do Brasil e o papel dos fundos constitucionais de financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 1, p.19-47, 2014.

MACEDO, F. C.; PIRES, M. J.; SAMPAIO, D. P. **Diagnóstico da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no período pós-real. **Bahia Análise & Dados**, v. 16, p. 621-633, 2007.

MELO, R. **Economia sergipana contemporânea (1970-2010)**. 1. ed. Aracaju: Editora da UFS, 2013.

MORAES, A. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume Editora; Hucitec Editora, 2002.

NASCIMENTO, E. M. **A dinâmica urbana e a inserção na economia regional: o caso de Aracaju (1970-2005)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

OLIVEIRA, F. L. P. **Desenvolvimento capitalista e trajetórias empresariais em Pernambuco**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. *In*: HANSEN, D. L.; SANTANA, J. R.; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). **Estratégia de desenvolvimento regional: conceitos e experiências**. Aracaju: Editora da UFS, 2010.

MATOS, E. N. **A dinâmica urbana e a inserção na economia regional: o caso de Aracaju (1970-2005)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)¹

Daniel Pereira Sampaio

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2014, foram completados 25 anos da criação dos fundos constitucionais de financiamento. Previstos na Constituição Federal (CF) de 1988² e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, eles têm por objetivo promover a redução das desigualdades econômicas e sociais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Sua atuação, segundo a legislação federal, deve seguir a orientação dada por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos planos regionais de desenvolvimento (PRDs). Estes instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regional são ofertados ao mercado por meio de condições de crédito favoráveis, tendo como alvos prioritários os micro e pequenos produtores rurais e empresariais, e têm contribuído para a dinamização de atividades produtivas nas macrorregiões onde atuam (Macedo e Matos, 2008).

Em 2007, no início do segundo governo Lula, entra em vigor a PNDR (Decreto-Lei nº 6.047/2007), que orienta a atuação da política regional em âmbito federal. Entre as principais inovações desta política, encontram-se a abordagem em múltiplas escalas espaciais, a criação de uma tipologia em uma escala microrregional e a valorização da cultura e diversidade regional. Neste sentido, a referida política busca articular um conjunto de ações com o objetivo de aumentar o empoderamento local a partir da dinamização de atividades produtivas que visem à geração de emprego e renda, com vistas a uma maior coesão econômica, regional e social (Brasil, 2012).

Consoante aos princípios norteadores da PNDR, foi elaborado em 2008 o Plano Amazônia Sustentável (PAS).³ Este plano estratégico, com enfoque regional, tem por objetivo promover o desenvolvimento da região amazônica, com inclusão

1. O autor agradece pelos comentários de Guilherme M. Resende, Fernando C. de Macedo, Aristides Monteiro Neto e Murilo J. S. Pires, isentando-os de qualquer responsabilidade sobre o texto.

2. Ver também o art. 159, I, alínea c, da CF/1988.

3. A partir das discussões realizadas no âmbito da I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional (CNDR) ocorrida em 2012 e 2013, foram levantadas as diretrizes para a Nova PNDR e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

social e cidadania, e melhorias da competitividade produtiva (agricultura, indústria, turismo, serviços ambientais, entre outros), da estrutura de ciência e tecnologia e da infraestrutura (energética, logística e de comunicações) a partir do enfoque da sustentabilidade ambiental, com ênfase nas regiões de menor nível de desenvolvimento (Brasil, 2008).

Para atender especificamente ao Norte, encontra-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Os recursos deste fundo são operacionalizados pelo Banco da Amazônia (Basa), sendo aplicados atualmente segundo a agenda prioritária para a atuação da PNDR e do PRD estabelecido pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam),⁴ qual seja, o PAS. Compõe os recursos do FNO a parcela de 0,6% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a do Imposto de Renda (IR),⁵ valores que são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo somados aos retornos das aplicações e concessões de empréstimos (Cintra, 2007).

Este capítulo tem como objetivo analisar a distribuição dos recursos do FNO no período de 1995-2012 no sentido de contribuir na perspectiva da avaliação e do monitoramento dos instrumentos da PNDR (Resende, 2013). Para tal, utiliza uma abordagem em múltiplas escalas espaciais, bem como a tipologia desenvolvida pela PNDR. Para atingir tais objetivos, o capítulo é dividido em três seções, sendo que a primeira apresenta uma avaliação geral dos desembolsos dos FNOs, a segunda mostra uma análise por diferentes escalas espaciais e a terceira considera os dados à luz da tipologia da PNDR. Por fim, seguem as considerações finais.

2 PANORAMA DO FNO NO CONTEXTO DAS “NOVAS DETERMINAÇÕES URBANAS E REGIONAIS” NO BRASIL PÓS-1980

A região Norte é composta por sete Unidades Federativas (UFs), que perfazem aproximadamente 5,4% do produto interno bruto (PIB) e 4,7% do valor de transformação industrial (VTI) da manufatura nacional.⁶ Considerando estas variáveis, é a macrorregião que apresenta menor participação dentre todas, o que pode ser entendido como reflexo de sua “integração tardia” ao mercado nacional (Becker, 2009). Entre as principais atividades econômicas, encontram-se a expansão da fronteira agropecuária, sobretudo pelo avanço do gado (Rondônia, Pará), a exploração

4. A região Norte corresponde a sete estados da Federação brasileira, a saber: Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins e Pará. A área de abrangência da Sudam é a Amazônia Legal, que inclui, além dos estados da região Norte, o Mato Grosso e o Maranhão (oeste do meridiano 44°). Neste trabalho, o termo Amazônia será utilizado como sinônimo de região Norte.

5. O FCO recebe o mesmo montante do FNO, porém a lei determina que o FNE receba 1,8% do IPI e do IR (sendo 0,9% para o semiárido). Estes recursos totalizam 3% do IR e do IPI.

6. Dados do PIB regional (IBGE) e da Pesquisa Industrial Anual (IBGE) referentes ao ano de 2011. Para a série histórica, ver Macedo, Pires e Sampaio (2014).

mineral (principalmente em Carajás, no Pará) e a produção manufatureira da Zona Franca de Manaus⁷ (Amazonas).

Essa região tem sua população estimada em 15,86 milhões de habitantes (IBGE, 2010), estando concentrada nas capitais estaduais e nas Regiões Metropolitanas (RMs) de Belém e Manaus. Parte dela está dispersa em aglomerações urbanas que se formaram historicamente ao longo de sua extensa rede fluvial, sendo esta uma de suas principais vias de comunicação com as demais cidades (Correa, 1986; Becker, 2004). Ou seja, predominam nesta região pequenas cidades com baixa densidade populacional que se articulam também por meio de sua infraestrutura rodoviária, tendo como vias de integração a Belém-Brasília, a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém (Becker, 2004).

Coberta pela densa floresta amazônica, a qual detém provavelmente a maior diversidade ecológica do planeta, essa região é palco do desenvolvimento de uma particular relação entre Estado, homem e natureza em prol de articulações que desemboquem em condutas que visem ao desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental. No bojo deste processo, encontra-se, como um de seus instrumentos, o FNO (Brasil, 2008).

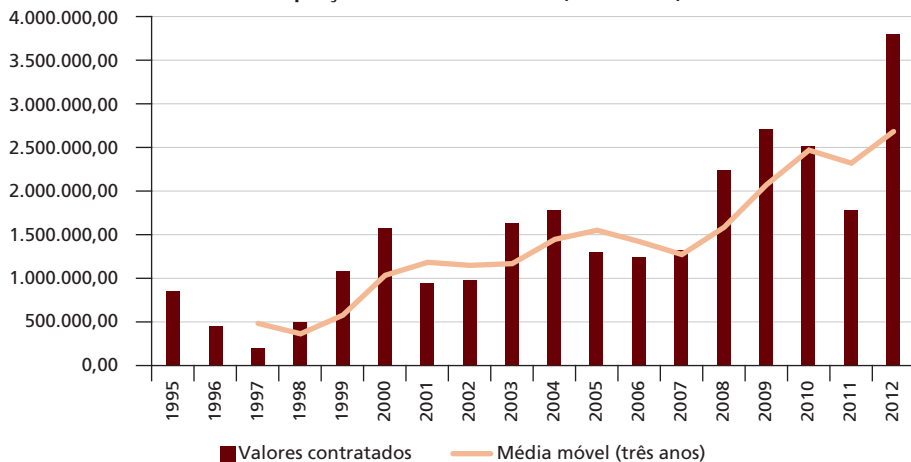
Os fundos constitucionais são recursos operacionalizados pelos bancos de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o intuito de promover o desenvolvimento regional a partir da concessão de empréstimos ao setor produtivo em condições favoráveis de financiamento. Estes recursos foram previstos na Constituição de 1988 e regulamentados por lei federal em 1989 para serem utilizados de forma prioritária para os micro e pequenos produtores das macrorregiões em que atuam com a finalidade de promover maior geração de emprego e renda com vistas à redução das heterogeneidades regionais e intrarregionais (Macedo e Matos, 2008; Resende, 2013).

Os desembolsos do FNO somaram R\$ 26,72 bilhões⁸ no período de 1995 até 2012, sendo que se deram de modo mais acelerado a partir de 2007, ou seja, a partir do ano em que entrou em vigor a PNDR, conforme mostra a curva da média móvel no gráfico 1. Além da ação da política regional, é possível atribuir este resultado às políticas contracíclicas promovidas pelo governo federal no sentido de estimular o crédito como ferramenta para conter os efeitos da crise financeira internacional que estourou em 2008 e ainda se encontra vigente.

7. A produção da Zona Franca de Manaus coloca o estado do Amazonas em uma relação particular no Brasil, uma vez que, por conta dos incentivos fiscais para atração de empresas do setor manufatureiro promovida pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), este é o único estado que apresenta *superavit* comercial com São Paulo (Silva, Bacic e Silveira, 2010).

8. A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

GRÁFICO 1

Valores contratados a preços constantes do FNO (1995-2012)¹


Fonte: Brasil (2014).

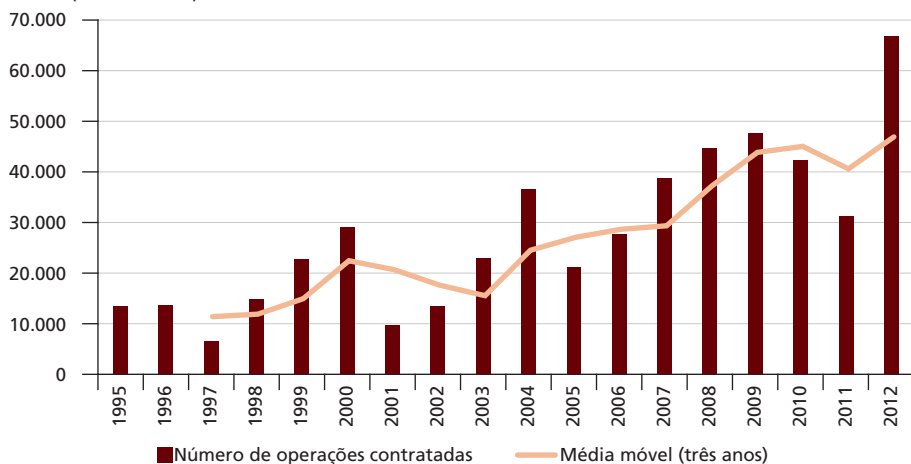
Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

GRÁFICO 2

Número de operações contratadas pelo FNO (1995-2012)

(Em unidades)



Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

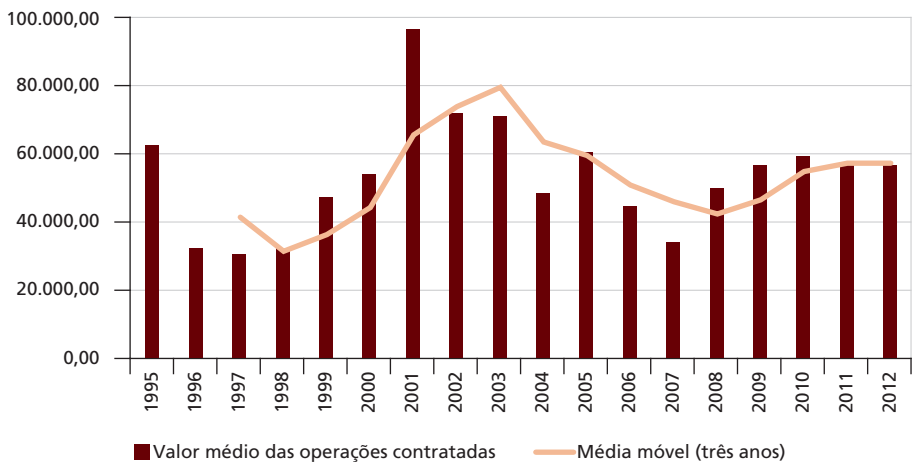
Em relação ao número de operações, ocorreu uma mudança na trajetória da curva de média móvel antes da observada para os valores dos desembolsos, tendo início a partir de 2003, como pode ser visto no gráfico 2. Conforme Cintra (2007) e Macedo e Matos (2008), neste ano foi realizado um conjunto de reformas nos

fundos constitucionais no sentido de adequá-los às exigências da gestão das instituições financeiras calcadas nos princípios do Acordo de Basileia. Estas medidas atuaram no sentido de melhorar os indicadores econômicos e financeiros dos balanços contábeis nos fundos constitucionais.

No período de 1998 a 2000, o valor dos desembolsos cresceu em ritmo mais intenso do que o número de operações, o que levou a um aumento do valor médio contratado (gráfico 3). Em 2001, ocorreu o segundo pior ano em termos de número de operações contratadas e o quinto menos expressivo resultado em relação ao valor desembolsado, resultado que levou a um efeito estatístico que gerou o maior valor médio da série (R\$ 96,35 mil). De 2002 a 2007, a trajetória tem queda, sendo revertida posteriormente para um novo ciclo de crescimento, mesmo que este não tenha ocorrido de forma expressiva até 2009. A partir deste ano, o valor médio contratado pelo FNO mantém valor no patamar de R\$ 60 mil.

GRÁFICO 3

Valor médio das operações contratadas pelo FNO (1995-2012)¹
(Em R\$)



Fonte: Brasil (2014).

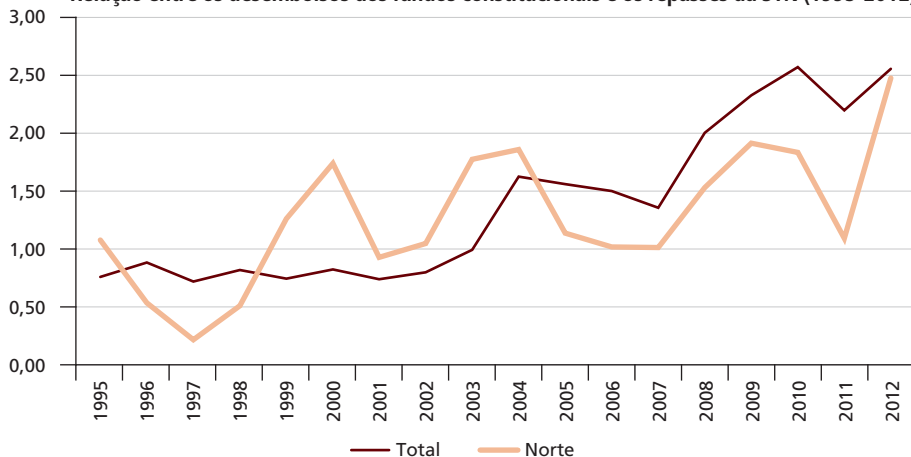
Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

A razão entre os desembolsos dos fundos constitucionais e os repasses da STN superou a unidade (gráfico 4) – ou seja, o volume de empréstimos é maior do que o de recursos recebidos pelo fundo por parte do STN – para o total dos três fundos em 2003, resultado provavelmente relacionado com as reformas que reforçaram a perspectiva de operacionalização sob a lógica de mercado (Cintra, 2007; Macedo e Matos, 2008). Para o caso específico do FNO, essa relação supera a unidade em 1999, o que pode ser explicado pela baixa relação obtida nos anos de 1996 a 1998, os quais também foram os que apresentaram baixos patamares de valores desembolsados, unidades contratadas e valor médio de empréstimos.

GRÁFICO 4

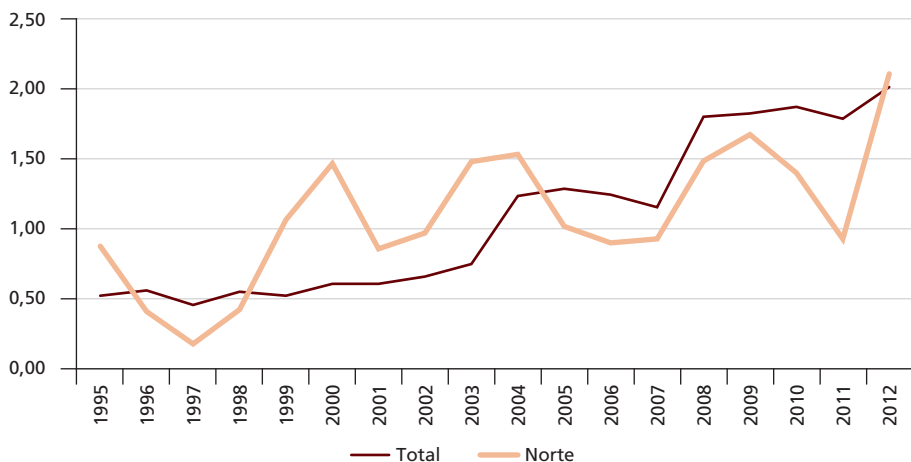
Relação entre os desembolsos dos fundos constitucionais e os repasses da STN (1995-2012)



Fonte: Brasil (2014); Ipea. Contas Regionais/IBGE.
Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

GRÁFICO 5

Relação entre os desembolsos dos fundos constitucionais e o PIB (1995-2012)
(Em %)



Fonte: Brasil (2014); IBGE (2014).
Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Em relação à participação no PIB, os valores desembolsados pelos fundos constitucionais mostraram crescimento em 2003 e 2007, alcançando valores próximos a 2% em 2012 (gráfico 5). Este mesmo patamar foi obtido pela razão entre gastos do FNO e PIB da região Norte neste ano. A curva do Norte esteve em patamares próximos aos da curva do total, porém em patamar ligeiramente

inferior desde 2004. As exceções desta proximidade entre as curvas são os anos de 2010 e 2011, que podem ser explicados pela redução dos valores contratados⁹ nestes dois anos da série analisada para o FNO.

O volume dos repasses do IPI e do IR que ocorrem da STN para os fundos constitucionais depende da evolução do valor agregado da produção industrial e da dinâmica da renda, o que faz referência à dinâmica da macroeconomia do emprego e da renda (Macedo, 2014). Tem relação, por sua vez, com os ciclos de crescimento nacionais e também regionais. Conforme mostra a tabela 1, a maior parte dos desembolsos do FNO direcionam-se para o investimento, ou seja, a criação de novas capacidades produtivas – justamente as que são as maiores geradoras de produção, emprego e renda –, que, por sua vez, realimenta a arrecadação tributária, o que leva a um ciclo virtuoso e de retroalimentação (Resende, 2013; Macedo, 2014). Observam-se também um crescimento da parcela de custeio e capital de giro e uma baixa participação da infraestrutura.¹⁰

TABELA 1

Valores contratados a preços constantes por finalidade (1995-2012)¹
(Em %)

Período	Capital de giro	Custeio	Infraestrutura	Investimento	Investimento misto	Outros	Total
1995-1999	1,53	9,60	0,00	88,84	0,00	0,03	100,00
2000-2002	2,71	21,77	0,00	75,52	0,00	0,00	100,00
2003-2007	0,92	28,42	0,00	70,66	0,00	0,00	100,00
2008-2012	10,40	22,43	0,78	65,87	0,52	0,00	100,00

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

Entre os programas financiados pelo FNO, dois tiveram maior destaque: Amazônia Sustentável e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Amazônia Sustentável busca contribuir para o desenvolvimento econômico da região Norte nas bases sustentáveis para empreendimentos não rurais (Brasil, 2013). Foi aquele que somou a maior parte dos recursos até o ano em que foi instituída a PNDR, sendo posteriormente ultrapassado pelo FNO-Pronaf (tabela 2).

9. A preços constantes, conforme mostra o gráfico 1 deste capítulo.

10. O desenvolvimento da infraestrutura nessa região tem certas particularidades, na medida que para sua realização são necessários recursos volumosos, ao passo que é baixa a densidade populacional em grande parte de suas cidades (Brasil, 2008; 2012).

O segundo programa que mais somou recursos em termos de desembolsos no FNO, a partir da estabilização monetária, foi o Pronaf.¹¹ Trata-se de um caso em que são articulados programas federais e de desenvolvimento regional com o intuito de promover as atividades agrícolas e agropecuárias mediante uso direto da força de trabalho (Brasil, 2013). Como afirmado anteriormente, este programa passou a ser o primeiro que mais captou recursos do FNO no período de vigência da PNDR, com participação de 2008 a 2012 em 49,72% do total (tabela 2).

TABELA 2
Valores contratados a preços constantes por programa (1995-2012)¹
(Em %)

Período	FNO-Amazônia Sustentável	FNO-Biodiversidade	FNO-Pronaf	Outros ²	Total
1995-1999	65,29	0,27	34,43	0,00	100,00
2000-2002	68,78	14,09	17,13	0,00	100,00
2003-2007	37,35	20,82	36,90	4,93	100,00
2008-2012	42,91	0,90	49,72	6,48	100,00

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Notas: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

² Outros programas: FNO-Amazônia Emergencial, FNO-Amazônia Mais Cultura, FNO-Amazônia Pró-Copa, FNO-Empreendedor Individual, FNO-Exposição Feira e FNO-Micro e Pequeno Empreendedor.

Os programas para os quais são direcionados a maior parcela dos recursos do FNO buscam promover o desenvolvimento da região, seguindo as orientações gerais das diretrizes dos planos de governo PNDR e PAS. Também é possível afirmar que o FNO cumpre com os objetivos no sentido de priorizar os recursos para os micro e pequenos empreendedores rurais e empresariais, conforme pode ser visto na tabela 3. Os miniprodutores são os maiores beneficiários dos recursos do FNO, seguidos pelos pequenos e também pelos médios produtores.

É notável a redução dos desembolsos para os grandes e médios produtores no período de vigência da PNDR, embora possa ser verificada uma maior concentração neste grupo no período de 1995 a 2002. Com efeito, estas duas classificações compõem o grupo por porte de tomador (GPT) 2 e seu valor é reduzido em 56% na comparação entre os dois últimos períodos (2003-2007 e 2008-2012). Este é o menor valor observado para os períodos analisados, indicando que os recursos estão sendo direcionados para os atores prioritários para a ação da política regional.

11. Para o Pronaf, em termos nacionais, recomenda-se Schneider, Mattei e Cazella (2004); e para o caso da Amazônia, ver Schroder (2010).

TABELA 3
Participação dos valores contratados pelo FNO por porte de empresa (1995-2012)
 (Em %)

Período	Grande	Médio	Mini ¹	Pequeno ²	Pequeno-médio	Total	GPT 1 ³	GPT 2 ⁴
1995-1999	10,81	14,00	53,56	21,63	0,00	100,00	75,19	24,81
2000-2002	9,00	29,60	35,74	25,65	0,00	100,00	61,40	38,60
2003-2007	9,26	23,98	49,50	17,27	0,00	100,00	66,76	33,24
2008-2012	3,46	11,02	62,05	22,04	1,44	100,00	85,52	14,48

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Notas: ¹ Inclui PRO (produtor familiar).

² Inclui COO (cooperativas) e ASS (associações).

³ GPT 1: Soma de mini, pequeno e pequeno-médio.

⁴ GPT 2: Soma de grande e médio.

Essas primeiras análises indicam que o FNO teve uma expansão em suas operações, sobretudo a partir de 2003, e, desde a vigência da PNDR, teve maior alcance em empresas de menor porte, justamente as que são alvo da política, as quais foram acompanhadas pela redução do valor médio contratado. A PNDR tem o intuito de promover a redução das desigualdades socioeconômicas e reconhece as heterogeneidades intrarregionais, por isso apresenta uma abordagem em múltiplas escalas espaciais, que será abordada na próxima seção.

3 DESEMBOLSOS DO FNO POR MÚLTIPLAS ESCALAS ESPACIAIS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A primeira experiência de política explícita para o desenvolvimento regional no Brasil foi realizada pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹² no início dos anos 1950. Esta política estava voltada para o desenvolvimento da região Norte do país, porém apresentou poucos resultados efetivos (Marques, 2013; Oliveira, Trindade e Fernandes, 2014).

No entanto, os impactos econômicos e sociais de uma grande seca no Nordeste e o dinamismo industrial do Sudeste, principalmente pela concentração industrial em São Paulo,¹³ motivaram o diagnóstico do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Elaborado por Celso Furtado nos anos 1950 a pedido do então presidente Juscelino Kubitschek, o GTDN propunha um conjunto de medidas para promover a redução das desigualdades econômicas e sociais, entre elas a atração de investimentos por meio de incentivos fiscais (Cano, 2002).

Do ponto de vista histórico, as desigualdades regionais eram vistas a partir da perspectiva macrorregional, particularmente voltadas a atender as regiões menos

12. A SPVEA já estava prevista na Constituição de 1946, conforme Macedo (2014).

13. Para a concentração industrial, em São Paulo, ver Cano (2007).

favorecidas pela industrialização, justamente o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste. Contudo, o aumento da complexidade das relações econômicas, sociais e espaciais trouxe novos desafios aos planejadores de políticas públicas. Desde os anos 1980, prevalecem as “novas determinações urbanas e regionais” (Cano, 2011), em que são observados aumentos das heterogeneidades econômicas, sociais e regionais (Araújo, 1999; Macedo, 2010). A abordagem em múltiplas escalas espaciais é uma metodologia utilizada pela PNDR que é inovadora do ponto de vista das políticas de desenvolvimento regional exercidas no Brasil.¹⁴ Propôs um diagnóstico macrorregional, propostas mesorregionais e atuação microrregional (Decreto-Lei nº 6.047/2007).

De acordo com o Decreto-Lei nº 6.047/2007, que instituiu a PNDR, a ação prioritária de tal política deve considerar as mesorregiões diferenciadas, os subespaços regionais, o semiárido, a faixa de fronteira, as regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e as microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda¹⁵ (Decreto-Lei nº 6.047/2007). Entre estas regionalizações estipuladas como prioritárias para a ação da PNDR, a região Norte somente não está inclusa nas Rides e no semiárido (exclusivo para a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene).

Uma primeira observação sobre a distribuição dos recursos do FNO por estado mostra uma tendência à desconcentração de recursos do Pará em relação aos demais estados da região Norte. Contudo, este movimento ocorre de modo mais acentuado em sentido aos três demais estados com maior renda, quais sejam, Amazonas, Rondônia e Tocantins. Os quatro principais estados do Norte concentravam 92,56% do valor total dos desembolsos no período de 1995-2002, valor que se alterou para 90,32% no período de vigência da PNDR (tabela 4).

TABELA 4
Valores contratados a preços constantes por UF (1995-2012)¹
(Em %)

Períodos	Acre	Amazonas	Amapá	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins	Total
1995-2002	4,57	6,44	1,31	50,36	12,49	1,57	23,27	100,00
2003-2012	5,65	16,30	2,10	33,66	20,93	1,47	19,90	100,00
1995-1999	4,32	6,40	1,80	52,03	13,64	2,39	19,41	100,00
2000-2002	4,78	6,47	0,88	48,91	11,48	0,84	26,64	100,00
2003-2007	5,19	13,57	0,56	40,72	14,81	2,62	22,53	100,00
2008-2012	5,91	17,82	2,95	29,74	24,33	0,82	18,43	100,00

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

14. Para uma perspectiva histórica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, recomenda-se Oliveira e Werner (2014).

15. A distribuição dos recursos pela tipologia da PNDR será tema específico da seção 4 deste capítulo.

Para os demais estados (Acre, Amapá e Roraima), as participações nos valores captados do FNO são baixas. Desde 2003, somente o Acre alcançou valor acima de 5% (tabela 4). Como forma de melhor equilibrar a distribuição espacial dos recursos do FNO, o Conselho Deliberativo (Condel) da Sudam resolveu, por meio da Resolução nº 39/2013, “que seja obedecida nas diretrizes e programações anuais do FNO a aplicação do percentual mínimo de 5% dos recursos daquele fundo constitucional para todos os estados da região Norte” (Brasil, 2013).

No que tange à distribuição dos desembolsos do FNO, é possível observar uma concentração nas cidades de pequeno porte (até 50 mil habitantes), uma vez que estas obtiveram participação acima de 80% em todos os anos elencados na tabela 5. As cidades médias (100 a 500 mil habitantes) obtiveram um crescimento substantivo na comparação dos períodos de 1995 e 2012. É possível observar que não há valores para cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, uma vez que esta região não tem cidades deste porte de acordo com os censos demográficos de 2000 e 2010.

TABELA 5
Valores contratados a preços constantes por porte de município¹
(Em %)

Habitantes	1995 ²	2000	2010	2012 ³
A partir de 5 mil	4,07	9,43	11,57	6,07
De 5 mil a 10 mil	11,38	19,89	10,53	8,36
De 10 mil a 20 mil	18,17	16,85	14,17	19,70
De 20 mil a 50 mil	30,22	29,17	42,59	31,25
De 50 mil a 100 mil	20,04	14,00	13,77	17,98
De 100 mil a 250 mil	2,49	5,52	3,53	9,94
De 250 mil a 500 mil	4,78	4,13	2,21	3,11
De 500 mil a 1 milhão	3,04	0,00	0,00	0,00
A partir de 1 milhão	5,82	1,01	1,64	3,59
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Brasil (2014). Ipeadata (2014). Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 3 out. 2014.

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Notas: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

² População do Censo Demográfico de 1991.

³ População do Censo Demográfico de 2010.

Esses resultados podem ser atribuídos ao padrão de organização espacial¹⁶ específico dessa região, conforme afirmado anteriormente, com elevada parcela de sua população localizada nas capitais e RMs e as demais distribuídas em outras

16. Para o conceito de organização espacial, ver Correa (1986). Para a discussão sobre os diferentes padrões de organização espacial no Brasil, recomenda-se Macedo (2010), especialmente o capítulo 2.

partes do território, sobretudo em aglomerações populacionais situadas ao longo dos rios e rodovias, marcas de uma ocupação ao mesmo tempo concentrada e dispersa (Correa, 1986; Becker, 2004).

Considerando a série histórica (1995 a 2012), as RMs de Belém e Manaus obtiveram um total de 7,74% da captação de recursos do FNO. Entre estas duas regiões, a que mais captou recursos foi Manaus (5,86%). As capitais regionais (incluindo Belém e Manaus), no período de 1995 a 2012, somaram uma parcela de 5,05% do total dos recursos do FNO. Os municípios de Macapá (0,32%), Boa Vista (0,40%) e Palmas (0,51%) foram aqueles que tiveram menor peso na captação de recursos. Por outro lado, Belém (1,21%), Manaus (0,99%), Rio Branco (0,82%) e Porto Velho (0,80%) foram aqueles que tiveram maiores desembolsos (tabela 6).

Ou seja, pelos dois critérios acima elencados, os recursos do FNO têm contribuído para a dinamização de atividades produtivas principalmente nas cidades de porte pequeno, médio-pequeno e médio porte na região Norte. Estas informações apontam para a capilaridade da atuação do Basa em territórios que geralmente apresentam fragilidades econômicas, sociais e de infraestrutura. Dessa forma, é possível entender que está cumprindo com o seu papel de banco de desenvolvimento, de acordo com as orientações propostas pela PNDR e pelo PAS.

TABELA 6
Captação de recursos do FNO por regionalização (1995-2012)¹
(Em %)

Regionalização	1995-2012	1995-2007	2008-2012
RMs de Belém e Manaus	7,74	6,55	8,99
Capitais estaduais	5,05	5,67	4,40
Faixa de fronteira	7,15	7,08	7,23
Cidades gêmeas	0,91	0,88	0,95

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

Uma outra possibilidade de regionalização da distribuição dos recursos segundo as prioridades estabelecidas pela PNDR se dá pela área de fronteira. Os valores desembolsados por esta região somaram 7,15% do total no período de 1995 a 2012. Para o período de vigência da PNDR (2008-2012), este valor aumentou ligeiramente para 7,23%. Os municípios desta região de fronteira com países da América do Sul que mais se beneficiaram destes recursos foram Porto Velho (capital de Rondônia, 0,81%), Xapuri e Sena Madureira – limítrofes a Rio Branco, capital do Acre, com respectivamente 0,60% e 0,51% (tabela 6).

Entre as cidades que fazem parte da zona de fronteira com países da América do Sul, em algumas delas, ocorrem maiores interações entre os grupos locais de distintos Estados nacionais. Nestes territórios, são compartilhados entre dois países fatores de produção, serviços públicos e privados com implicações para a atuação do Estado (Becker, 2004; Brasil, 2010). Na região Norte, estas cidades gêmeas¹⁷ fazem parte do Arco Norte e tiveram uma participação no total dos desembolsos do FNO em 0,91% e 0,95%, respectivamente, nos períodos de 1995 a 2012 e de 2008 a 2012.

Os dados apresentados ao longo dessa seção mostraram que, como um dos instrumentos de financiamento da PNDR, o FNO tem estado mais direcionado para as áreas de atuação da política no sentido de reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais. Um dos principais elementos que apontam para esta afirmação está relacionado com a desconcentração dos valores desembolsados do Pará para as demais UFs, bem como – ainda que em menor magnitude – a redução da participação das capitais e o aumento da parcela correspondente às zonas de fronteira e cidades gêmeas. Na próxima seção, será avaliada a distribuição dos recursos a partir da tipologia criada pela PNDR para orientar a ação da política regional.

4 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FNO À LUZ DA TIPOLOGIA DA PNDR

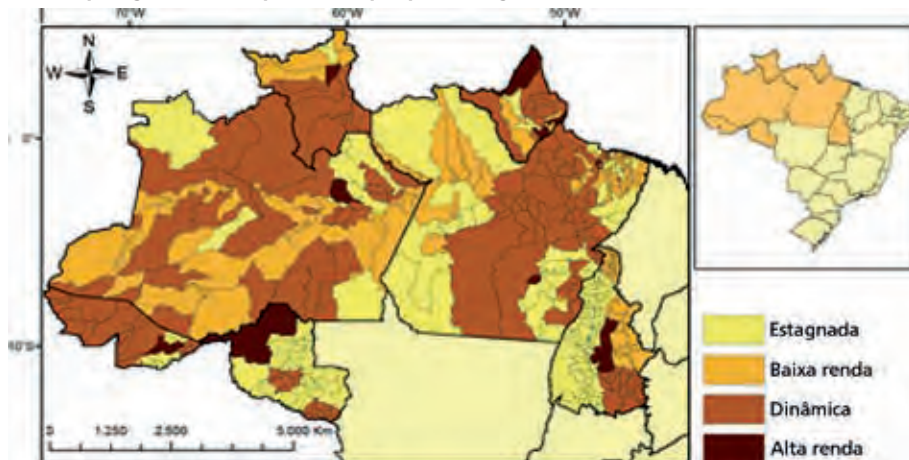
Ao reconhecer as heterogeneidades intrarregionais e com intuito de alcançar uma maior coesão econômica e social no país, a PNDR criou uma tipologia a partir da escala microrregional para orientar as áreas prioritárias da ação federal no território. No sentido de dinamizar atividades econômicas nestas regiões, com o intuito de diminuir as persistentes desigualdades sociais, a PNDR tem nos Fundos Constitucionais um de seus principais instrumentos de financiamento (Macedo e Matos, 2008).

Os dados utilizados para poder agrupar os municípios que têm diferentes dinâmicas no país foram o rendimento médio mensal e a taxa geométrica da variação do PIB municipal, ambos calculados por habitante. Desta maneira, foram elencadas as categorias das microrregiões de alta renda, dinâmica, baixa renda e estagnada. Somente as regiões classificadas como de alta renda não são prioritárias para a ação da política regional (Decreto-Lei nº 6.047/2007). Na escala municipal, a tipologia da região Norte pode ser visualizada no mapa 1.

17. As cidades gêmeas escolhidas para este cálculo foram: Oiapoque, Assis Brasil, Brasileia, Tabatinga, Benjamin, Pacaraima (antiga BV-8), Bonfim e Guajará-Mirim (Becker, 2004).

MAPA 1

Tipologia da PNDR por município para a região Norte



Fonte: Brasil (2014); IBGE (2014).
Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Na região Norte, os municípios de alta renda estão concentrados nas microrregiões de Belém (PA), Boa Vista (RR), Macapá (AP), Manaus (AM), Oiapoque (AP), Porto Nacional (TO), Porto Velho (RO) e São Félix do Xingu (PA). Pode ser observado que a maior parte destas microrregiões – exceção feita a Oiapoque e São Félix do Xingu – estão localizadas nas proximidades das capitais estaduais, onde são encontradas as maiores parcelas da população, da produção, de emprego e de equipamentos urbanos.

As regiões classificadas como de alta renda pela PNDR obtiveram uma participação de 9,08% no período de 2008 a 2012, valor ligeiramente inferior ao obtido no período imediatamente anterior (2003-2007, com 9,40%) e superior ao total da série (1995-2012, com 8,57%). Em todos os períodos analisados, esta foi a tipologia que menos captou recursos do FNO. Por outro lado, a tipologia estagnada foi aquela que mais captou recursos deste fundo em toda a série analisada. A maior concentração de recursos nestas regiões se deu no período de 1995 a 1999 (48,36%), reduziu-se nos períodos posteriores e retomou/aumentou no período de vigência da PNDR (47,29%). Em toda a série, a tipologia dinâmica e a de baixa renda foram, respectivamente, a segunda e a terceira maiores tomadoras de valores do FNO (tabela 7).

De acordo com os dados apresentados, é possível afirmar que, desde o início da PNDR, as regiões classificadas como estagnadas foram as mais beneficiadas com os recursos do FNO. Esta afirmação pode ser comprovada na medida em que, na comparação entre os períodos de 2003-2007 e 2008-2012, todas as tipologias perderam participação relativa, sendo que só a estagnada, que já era a mais expressiva, aumentou o seu peso na captação deste recurso federal (tabela 7).

TABELA 7
Distribuição dos valores contratados a preços constantes por tipologia da PNDR (1995-2012)¹
 (Em %)

Período	Alta renda	Baixa renda	Dinâmica	Estagnada	Total
1995-2002	8,57	20,36	25,24	45,83	100,00
2003-2012	9,20	18,19	27,52	45,09	100,00
1995-1999	8,49	16,64	26,52	48,36	100,00
2000-2002	8,65	23,61	24,12	43,62	100,00
2003-2007	9,40	20,60	28,87	41,13	100,00
2008-2012	9,08	16,85	26,77	47,29	100,00

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

A partir das reformas nos fundos constitucionais ocorridas em 2003 (Cintra, 2007), houve uma redução do valor médio contratado, tendo trajetória revertida para aumento a partir do início da PNDR, resultado que está mais atrelado ao crescimento das tipologias estagnada e alta renda (tabela 8).

TABELA 8
Valor médio das operações contratadas por tipologia da PNDR (1995-2012)¹
 (Em R\$)

Período	Alta renda	Baixa renda	Dinâmica	Estagnada	Total
1995-2002	59.218,34	64.649,45	40.432,13	56.135,16	52.622,65
2003-2012	61.573,58	36.878,79	40.871,82	79.304,64	53.061,29
1995-1999	51.229,50	47.816,82	31.304,11	48.874,81	42.550,44
2000-2002	68.356,75	82.538,05	56.162,37	65.568,47	66.342,69
2003-2007	47.493,75	41.597,57	41.573,13	62.917,51	48.988,14
2008-2012	74.236,04	34.239,47	40.462,56	90.731,98	55.633,10

Fonte: Brasil (2014).

Elaboração do autor e da Dirur-Ipea.

Nota: ¹ A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

Entre as tipologias desenvolvidas para orientar a ação da política regional, a estagnada teve liderança em termos de valor médio contratado em todos os períodos, exceto nos intervalos de 1995-2002 e 2000-2002, quando o dado mais elevado foi o de baixa renda. O maior valor obtido por esta classificação na série ocorreu justamente no período da PNDR, quando alcançou o valor de R\$ 90,72 mil, uma variação de 44,21% se comparado com 2003-2007. Para a tipologia de alta renda, o patamar mais elevado da série também foi obtido no período de atuação da PNDR. Com efeito, o valor médio contratado alcançou R\$ 74,23 mil, uma

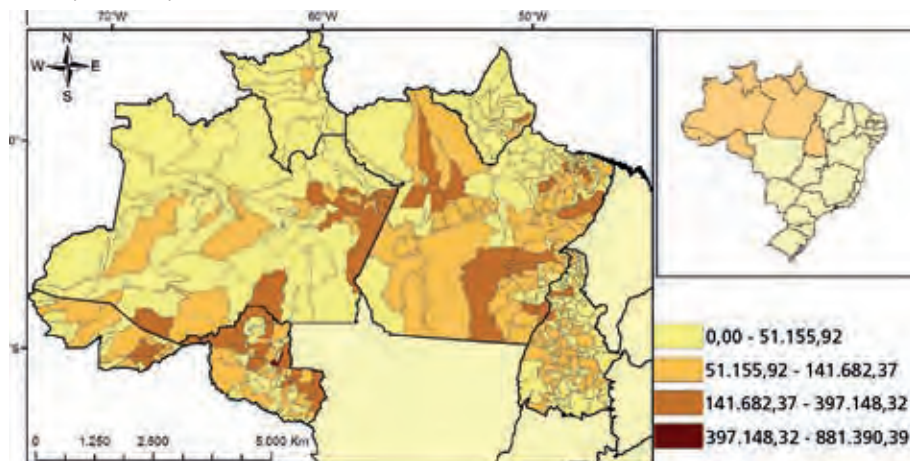
variação de 56,31% em relação ao período de 2003-2007 (tabela 8). Este resultado para as regiões de alta renda pode estar atrelado ao aumento da participação dos municípios que compõem as RMs no total da captação de recursos da PNDR, conforme analisado anteriormente.

A região Norte é composta por 450 municípios, distribuídos ao longo de sete estados que dela fazem parte. Entre as UFs que mais apresentam municípios, estão localizados o Pará (144 municípios) e o Tocantins (139 municípios). Nesta macrorregião, também são encontrados alguns dos maiores municípios do país em termos de extensão territorial, tais como o de Altamira (PA, 160 mil km²), Barcelos (AM, 122 mil km²) e São Gabriel da Cachoeira (AM, 109 mil km²), o que traz implicações para a atuação da política regional.

A distribuição espacial dos recursos do FNO por município pode ser considerada no mapa 2. A análise visual¹⁸ mostra que os recursos se concentram nas regiões mais dinâmicas (mapa 1) do ponto de vista das atividades econômicas, tais como nas proximidades das capitais estaduais, na região sul de Rondônia e no nordeste do Pará. Deste total de municípios, somente três não apresentaram nenhuma captação de recursos do FNO ao longo de sua existência. São eles: Santa Isabel do Rio Negro (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM) e Pacaraima (RR).

MAPA 2

Valores contratados a preços constantes por município da região Norte (1995-2012)^{1,2}
(Em R\$ mil)



Fonte: Brasil (2014); IBGE (2014).

Elaboração do autor.

Notas: ¹Classificação por Jenks (Natural Breaks).

² A preços constantes de 2010, utilizando-se como deflator o IGP-DI.

18. A análise visual da distribuição dos recursos dos fundos constitucionais e variáveis socioeconômicas (PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal) foi realizado por Almeida Júnior, Resende e Silva (2007).

De modo a explorar de forma mais específica a distribuição pela tipologia da PNDR e também pela escala municipal, é possível elencar por períodos o grupo dos cinco e dos dez principais municípios que captaram recursos do FNO, conforme a tabela 9.

TABELA 9
Principais municípios em desembolsos do FNO, grupo dos cinco e dos dez principais por período (1995-2012)
 (Em %)

1995-2012				1995-2002			
Ouro Preto do Oeste	RO	Estagnada	3,30	Couto de Magalhães	TO	Estagnada	2,05
Irituia	PA	Estagnada	1,49	Cametá	PA	Baixa renda	1,81
Ji-Paraná	RO	Estagnada	1,23	Ponte Alta do Tocantins	TO	Baixa renda	1,75
Itapiranga	AM	Dinâmica	1,22	Conceição do Araguaia	PA	Dinâmica	1,69
Belém	PA	Alta renda	1,21	Santarém	PA	Estagnada	1,61
Humaitá	AM	Dinâmica	1,02	Redenção	PA	Estagnada	1,59
Manaus	AM	Alta renda	0,99	Castanhal	PA	Estagnada	1,34
Marabá	PA	Estagnada	0,98	Alenquer	PA	Baixa renda	1,26
Cacaulândia	RO	Estagnada	0,97	Belém	PA	Alta renda	1,15
Autazes	AM	Dinâmica	0,97	Porto Velho	RO	Alta renda	1,14
GM 5			8,44	GM 5			8,91
GM 10			13,37	GM 10			15,38

2003-2012				2008-2012			
Ouro Preto do Oeste	RO	Estagnada	4,25	Ouro Preto do Oeste	RO	Estagnada	6,36
Irituia	PA	Estagnada	1,92	Irituia	PA	Estagnada	2,96
Itapiranga	AM	Dinâmica	1,60	Itapiranga	AM	Dinâmica	2,49
Ji-Paraná	RO	Estagnada	1,48	Humaitá	AM	Dinâmica	1,90
Humaitá	AM	Dinâmica	1,27	Cacaulândia	RO	Estagnada	1,83
Cacaulândia	RO	Estagnada	1,23	Ji-Paraná	RO	Estagnada	1,75
Belém	PA	Alta Renda	1,23	Urucurituba	AM	Dinâmica	1,70
Autazes	AM	Dinâmica	1,20	Belém	PA	Alta renda	1,39
Urucurituba	AM	Dinâmica	1,10	Araguaína	TO	Estagnada	1,30
Manaus	AM	Alta renda	1,00	Cutias	AP	Baixa renda	1,21
GM 5			10,52	GM 5			15,54
GM 10			16,28	GM 10			22,89

Fonte: FNO; Ipea.
 Elaboração do autor.
 Obs.: GM – grupo de municípios.

Ao serem considerados os períodos levantados na tabela 9, é possível observar que a maior concentração dos cinco e dos dez maiores GMs tomadores do FNO

está localizada naquele período que corresponde ao da execução da PNDR (2008-2012). Estão presentes no rol das principais cidades todas as tipologias presentes na PNDR, com um maior número de regiões classificadas como estagnadas e dinâmicas.

Cabe destacar que mesmo que estejam presentes algumas capitais estaduais e de alta renda – tais como Belém (PA), Manaus (AM) e Porto Velho (RO) –, bem como cidades de maior porte – como Ji-Paraná (RO) e Araguaína (TO) –, as quais são entendidas como estagnadas pela tipologia da PNDR, a maior parte das cidades contempladas com a maior parcela dos recursos do FNO tem menos de 50 mil habitantes e possui baixa densidade demográfica. Estas estão situadas próximas a rios, tais como o Amazonas e o Madeira; em rodovias, como a PA-253 e a RO-470/364; e próximos a parques nacionais, os quais estão voltados principalmente para a preservação ambiental, assim como o Pacaás Novos, Nascente do Lago Jari, Campos Amazônicos e Mapiguari.

Nos aspectos acima levantados, o FNO tem sido utilizado como uma ferramenta para a redução das desigualdades intrarregionais na medida em que beneficia cidades de menor porte populacional ao financiar atividades produtivas nestes territórios, principalmente na produção de microempreendedores rurais e na produção familiar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região Norte tem um padrão de crescimento marcado principalmente pela dinâmica dos grandes projetos realizados durante a ditadura militar, como a Zona Franca de Manaus e a exploração mineral em Carajás. Adiciona-se a esta dinâmica a expansão da fronteira agropecuária, que já atinge regiões de Rondônia e do Pará, por meio da soja e do gado bovino.

A maior parte das demais regiões nesta parte do território brasileiro tem um padrão que apresenta maior dependência de *commodities* agrícolas e minerais, com atividades voltadas para o extrativismo vegetal. Esse padrão de crescimento é acompanhado por uma maior diversificação produtiva, por exemplo, em comércio e serviços (como o turismo), e também com maior agregação de valor, no qual o FNO, como instrumento da PNDR, tem papel na viabilização econômica de empreendimentos.

Dada a sua maior participação no PIB regional, o FNO tem contribuído para a promoção de investimentos produtivos na economia nortista por meio da concessão de empréstimos, principalmente em regiões classificadas como estagnadas, de acordo com a tipologia da PNDR. Além disso, é possível observar uma desconcentração de recursos aplicados no Pará para as demais UFs, as quais beneficiam principalmente as três outras principais economias da região, a saber, Amazonas,

Rondônia e Tocantins. Os demais estados ainda apresentam baixa participação no total de recursos captados pelo FNO.

A maior parcela dos recursos é direcionada para os atores prioritários da lei que cria os fundos regionais e as diretrizes da PNDR, ou seja, para os micro e pequenos produtores rurais e empresariais. Os recursos utilizados pelo fundo atingem mais fortemente os micro e pequenos produtores rurais e de produção familiar que fazem parte do Pronaf, o que tem fortalecido este tipo de produção neste território. Com efeito, nos últimos anos, este programa teve um peso acima da metade dos desembolsos do FNO, superando a parcela que cabe ao desenvolvimento de atividades urbanas propostas pelo programa Amazônia Sustentável.

Em que pese a baixa participação dos municípios considerados na zona de fronteira e também nas cidades gêmeas, a captação de recursos do FNO nestas regiões aumentou a participação no período de vigência da PNDR, o que demonstra uma melhoria do ponto de vista da distribuição dos recursos para as áreas prioritárias para a ação da política regional brasileira.

Nos aspectos anteriormente discutidos, é possível concluir que os recursos do FNO vêm cumprindo a sua função de promover o desenvolvimento produtivo na região Norte por meio da concessão de crédito em condições favoráveis de forma prioritária a micro e pequenos empreendedores. A partir do início da PNDR, a distribuição dos valores desembolsados pelo FNO ocorreu no sentido de privilegiar as regiões prioritárias para a ação da política.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, M.; RESENDE, G.; SILVA, A. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, Paraná, v. 33, n. 2, p. 115-137, jul./dez. 2007.

BECKER, B. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Por que a participação tardia da Amazônia na formação econômica do Brasil? In: ARAÚJO, T.; VIANNA, S.; MACAMBIRA, J. (Orgs.). **50 anos de formação econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: MMA, 2008.

_____. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, jul. 2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos para 2013**. Brasília: Fundo Clima, 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Acompanhamento dos Fundos Regionais**. Brasília: MI, 5 set. 2014. PowerPoint. Disponível em: <<http://goo.gl/eD2lkk>>.

CANO, W. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. *In*: CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

_____. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 27-53, nov. 2011.

CINTRA, M. **O Brasil na era da globalização**: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento. Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste). Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2007. (Projeto de Pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/OikvEQ>>.

CORREA, R. L. **Organização espacial e região**. São Paulo: Ática, 1986.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. Mapas – bases e referenciais 2014. Brasília: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/kU9P3m>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

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

_____. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições federais do Brasil e os papéis dos fundos constitucionais de financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MACEDO, F. C.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. **Diagnóstico da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Ipea; Campinas: Editora da Unicamp, dez. 2014. (Relatório Preliminar de Pesquisa).

MARQUES, G. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 34, p. 163-198, fev. 2013.

OLIVEIRA, F. L. P.; WERNER, D. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil**. Santiago: Cepal; Ilpes, 2014. (Documento de Projeto das Primeiras Jornadas de Planejamento).

OLIVEIRA, W.; TRINDADE, J.; FERNANDES, D. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, jun. 2014.

RESENDE, G. Regional development policy in Brazil: a review of evaluation literature. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 3, p. 202-225, Sept./Dec. 2013.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.; MARQUES, P. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SCHRODER, M. Desenvolvimento rural, meio ambiente e políticas públicas: os caminhos do fortalecimento da agricultura familiar na Amazônia brasileira. **Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Unifap**, Macapá, v. 3, n. 3, p. 53-69, dez. 2010.

SILVA, A.; BACIC, M.; SILVEIRA, R. Análise das políticas para arranjos produtivos locais no Estado de São Paulo. *In*: CAMPOS, R. *et al.* (Orgs.). **Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, D. F. Financiamento do FNO e seus impactos financeiros e socioeconômicos na indústria da região Norte. *In*: SANTANA, A. C. (Coord.). **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e o desenvolvimento da Amazônia**. Belém: Basa, 2002.

CORREA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 39-68, jul./set. 1987.

DIAGNÓSTICO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)

Murilo José de Souza Pires

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, instituiu os fundos constitucionais de financiamentos do Norte (FCO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) com o objetivo de criar programas de financiamento para os setores produtivos dessas regiões que apresentavam assimetrias produtivas em relação ao centro dinâmico da economia nacional que era a região Sudeste.¹ Esses recursos financeiros se direcionaram para a realização de investimentos nos setores empresariais e rural, dinamizando, desse modo, as atividades econômicas desses espaços territoriais e reduzindo, assim, o hiato existente entre as macrorregiões brasileiras.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida os recursos do FCO, para o interregno de 1995 a 2012, estão em conformidade com as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827/1989 e pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, os quais estimulam a promoção do desenvolvimento desses espaços regionais, por meio de estímulos financeiros, que visam diversificar a estrutura produtiva dos setores empresariais, rural e, recentemente, o desenvolvimento das microrregiões objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Para tanto, adota-se a hipótese de que a distribuição dos recursos do FCO seguiu os parâmetros estabelecidos pelo inciso III do art. 3º da Lei nº 7.827/1989 que determina o “tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas.” Como também, o inciso III, art. 3º, da Portaria nº 379, de 15 de agosto de 2013, do Ministério da Integração Nacional (MI), que estabelece que os recursos do FCO sejam direcionadas para espaços regionais que tenham por objetivo reduzir os desequilíbrios intrarregional

1. Conforme destacado no art. 2º da Lei nº 7.827/1989, “os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. “No caso do Decreto nº 6.047/2007, os arts. 2º e 3º destacam a importância da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como instrumento de promoção de redução das desigualdades regionais.

no Centro-Oeste,² por meio da promoção de investimentos nas microrregiões dinâmicas e estagnadas.³

Essa estratégia de ação facilita a compreensão das mudanças estruturais que aconteceram no referido fundo, como também verifica se elas reforçaram ou não aqueles investimentos que se objetivaram em atividades econômicas que estão conectadas com os mercados nacionais e internacionais, sobretudo naqueles setores ligados a produção de *commodities* agropecuárias e minerais.

Para tanto, este trabalho encontra-se estruturado em três seções. Na seção 2, o objetivo é apresentar de forma geral a origem e a consolidação institucional dos fundos constitucionais. Na seção 3, a meta é destacar a composição, a evolução estrutural e a distribuição dos recursos do FCO por microrregiões da PNDR ao longo do período 1995-2012. Por fim, apontam-se algumas observações.

2 ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

A questão regional tornou-se presente em algumas Constituições brasileiras, outorgadas e promulgadas, pós-Era Getúlio Vargas (1930), pois a ruptura do regime centrado em uma economia primário-exportadora e rural para uma economia modernizada, industrializada e urbanizada não se objetivou de forma integrada, homogênea no espaço e no tempo.

Ao contrário, o fato que se cristalizou foi à ampliação do hiato existente entre aquelas regiões que se modernizavam por meio da incorporação do progresso técnico em suas unidades de produção e aquelas regiões que permaneciam embebidas em estruturas produtivas arcaicas e tradicionais, aprofundando, dessa forma, o subdesenvolvimento brasileiro.⁴

Desse modo, a difusão do progresso técnico de forma heterogênea na estrutura produtiva nacional fomentou regiões que estavam fortemente conectadas com os mercados internos e externos e, por isso, incrementaram novas ondas de investimentos em modernização destruindo, assim, aquelas estruturas arcaicas e tradicionais e reconstruindo, em seu lugar, novas estruturas econômicas modernas.

2. Essas regiões são compreendidas pela PNDR como foco de ações do Estado no sentido de incrementar seu dinamismo econômico, com o objetivo de reduzir o hiato existente entre aquela microrregião modernizada, como o caso da microrregião de *alta renda*, e aquelas regiões que ainda demandam do setor público e do setor privado ações no sentido de incrementarem seus investimentos e a produtividade do trabalho para reduzir as diferenças inter-regionais e, conseqüentemente, os desequilíbrios intrarregionais.

3. É importante registrar que no caso da região Centro-Oeste a PNDR não estabeleceu microrregiões de baixa renda.

4. Como destacou Furtado (2009, p. 174) "infere-se que as estruturas subdesenvolvidas são sistemas híbridos, constituídos por setores ou departamentos com comportamentos específicos. Em uma representação esquemática desses sistemas, chamamos de departamento desenvolvido o núcleo em que predomina a tecnologia moderna, esteja produzindo para o mercado externo ou interno. Ao setor remanescente da estrutura pré-capitalista chamaremos departamento atrasado".

Apesar disso, aquelas regiões que estavam desconectadas dos impulsos proporcionados pelo mercado e/ou das ações do Estado, por meio de políticas públicas, não foram estimuladas para se modernizarem. Esse fato determinou o enraizamento dessas regiões e/ou unidades de produção em estruturas produtivas tradicionais e arcaicas, as quais demandavam pouco progresso técnico em suas unidades de produção.

É no bojo dessa problemática do subdesenvolvimento brasileiro que a questão regional foi colocada na reforma constitucional de 1934. Todavia, o diagnóstico sobre os desequilíbrios inter-regionais foi posto como um fenômeno localizado, particularmente localizado na região Nordeste, a qual sofria pelos problemas da seca. Para tanto, o governo federal garantiu na Carta Magna que 4% da receita tributária da União fosse deslocada para ações de defesa contra os efeitos da seca.

Na Constituição Federal de 1937, a questão regional esteve ausente no debate constitucional. Em 1946, a problemática regional reapareceu na constituição, mas em decorrência de efeitos climáticos e demográficos. A proposta apresentada para corrigir o problema foi atacar a seca no Nordeste e ocupar a Amazônia. Por sua vez, é importante destacar que, mesmo apresentando o problema regional como derivado de um fenômeno climático e ocupação de vazios regionais, o debate sobre a política de desenvolvimento regional transbordou a questão da seca no semiárido nordestino e lançou um olhar sobre os problemas de ocupação da Amazônia.

Não obstante, a problemática regional, enquanto integração e redução das heterogeneidades regionais, somente ganhou espaço na agenda constitucional com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesta Carta Magna, a questão regional foi posta como um problema de integração econômica entre os espaços regionais brasileiros, sobretudo focando naquelas regiões nas quais o progresso técnico era incipiente e apresentavam atrasos históricos em relação às economias centrais brasileiras, como as localizadas nas regiões Sudeste e Sul.

Nesse sentido, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste eram vistas como atrasadas e periféricas no capitalismo brasileiro e, por isso, demandavam ações do Estado no sentido de promover investimentos produtivos para corrigir os desequilíbrios intra e inter-regionais. Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu art. 159; alínea “C” determina que:

Art. 159. A União entregará:

I - Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55/2007)

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer (Brasil, 2007).

Para regulamentar esse artigo constitucional, a Lei nº 7.827/1989, que institui em seu art. 1º, os fundos constitucionais:

Art. 1º Ficam criados 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), para fins de aplicação dos recursos de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, os quais se organizarão e funcionarão nos termos desta lei (Brasil, 1989).

Segundo a Lei nº 7.827/1989, os fundos constitucionais foram formados com as seguintes fontes de recursos:

Art. 6º Constituem fontes de recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

I - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

III - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (Brasil, 1989).

Assim, a problemática regional, fruto do desequilíbrio existente entre os avanços da modernização das regiões Sudeste e Sul *vis-à-vis* as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, teria os fundos constitucionais como instrumentos de financiamento da política de desenvolvimento regional, que tinham por

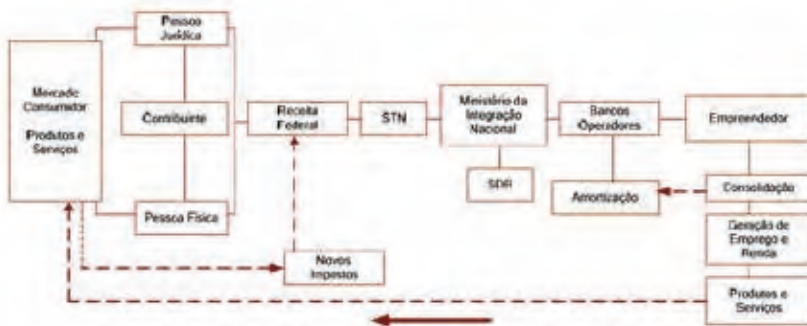
objetivo reduzir o hiato existente entre as regiões que apresentavam avanço em seu processo de industrialização, urbanização e integração ao mercado interno e as regiões que ainda permaneciam vinculadas às atividades econômicas tradicionais e arcaicas.

Como destacou Ferreira (2013, p. 78),

a criação dos fundos constitucionais de financiamento se deu devido à preocupação de correção dos desequilíbrios inter e intrarregionais na busca de garantir às regiões mais pobres os recursos necessários ao seu crescimento e à melhora das condições sociais. Nesta direção, tais fundos devem priorizar o atendimento a mini e pequenos produtores rurais, a micro e pequenas empresas, à região semiárida (no caso do FNE) e aos municípios localizados em microrregiões de baixa renda e de pouco ou nenhum dinamismo econômico.

Para tanto, o mecanismo alimentador dos fluxos dos fundos constitucionais de financiamento estavam constituídos da seguinte forma: 3% da arrecadação total dos impostos de renda (IR) e produtos industrializados (IPI), seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas, constituem um fundo de recursos financeiros que são encaminhados do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para o Ministério da Integração Nacional para financiar a política regional nacional.

FIGURA 1
O ciclo dos fundos constitucionais de financiamento



Fonte: Brasil (2009, p. 12).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com as diretrizes da política de desenvolvimento regional traçadas, o Ministério da Integração Nacional repassa os recursos captados pela STN para os bancos operadores: *i)* Banco do Brasil, no caso do FCO; *ii)* Banco da Amazônia, no caso do FNO; e, por fim, *iii)* Banco do Nordeste, para o caso do FNE.

Esses bancos operadores, no caso em tela, o Banco do Brasil, repassam os recursos do FCO para os agentes econômicos (cooperativas, grandes, médios, pequenos e mini e/ou microprodutores) efetivarem seus investimentos produtivos ou como capital de giro para as empresas que estão localizadas nos setores rurais, industrial ou de comércio e serviços dos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

Sendo assim, o objetivo dos recursos ofertados pelos fundos constitucionais aos agentes econômicos é promover investimentos produtivos, de ampliação e modernização da capacidade produtiva, *prioritariamente* nas regiões que ainda encontram-se ligadas diretamente ou não a sistemas de produção que apresentam vínculos com unidades de produção ainda enraizadas em estruturas produtivas arcaicas e tradicionais, isto é, que precisam transformar-se em unidades produtivas modernas e demandadoras de insumos do setor industrial e serviços, particularmente aqueles relacionados com assistência técnica, comercialização, logística e financeira.

Com esses investimentos, essas estruturas econômicas se modernizam e, com isso, reduzem os problemas decorrentes da heterogeneidade estrutural e produtiva convergindo, portanto, para estruturas econômicas e sociais com maior grau de homogeneidade econômica e social.

Conforme é destacado na Lei nº 7.827/1989, em seu art. 2º.

Art. 2º Os fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo *contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste*, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento (Brasil, 1989, grifo nosso).

A despeito disso, é importante ressaltar que a alimentação desse ciclo dos fundos constitucionais depende, portanto, da dinâmica da economia brasileira, pois sua fonte de recursos, em grande parte, deriva-se de produtos e renda que são sensíveis as flutuações econômicas. Por seu turno, o desenho institucional garante certa estabilidade e continuidade nos fluxos de recursos dos fundos constitucionais que são captados na sociedade/economia para financiar essas regiões que apresentam uma dinâmica econômica e social diferenciada *vis-à-vis* as regiões Sudeste e Sul.

FIGURA 2
Regiões que constituem os fundos constitucionais



Fonte: Brasil (2012b, p. 17).

Nota: * Municípios incluídos na área de atuação da Sudene.

Dessa forma, a Lei nº 7.827/1989, define as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por serem formadas:

Art. 5º Para efeito de aplicação dos recursos, entende-se por:

I - Norte, a região compreendida pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins;

II - Nordeste, a região abrangida pelos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além das partes dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídas na área de atuação da Sudene; (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999)

III - Centro-Oeste, a região de abrangência dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal;

IV - Semiárido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), definida em portaria daquela Autarquia (Redação dada pela Lei Complementar nº 125/2007) (Brasil, 1989).

Como o foco da política pública é, em tese, proporcionar as condições objetivas para a transformação das realidades das populações que estão localizadas nas regiões com fortes vínculos com unidades de produção tradicionais e arcaicas, então, a Lei nº 7.827/1989, determinou em seu art. 3º e inciso III que:

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

III - *tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas*, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzem alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas (Brasil, 1989, grifo nosso).

Entre os principais instrumentos para a transformação das estruturas econômicas da região Centro-Oeste, destacam-se, entre as linhas de financiamento do Fundo Constitucional do Centro-Oeste, os seguintes:

FCO Empresarial

- Programa de Desenvolvimento Industrial;
- Programa de Infraestrutura Econômica;
- Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional; e
- Programa de Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços.

FCO Rural

- Programa de Desenvolvimento Rural;
- Programa de Conservação da Natureza (Pronatureza); e
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).⁵

Desse modo, o foco central das políticas de desenvolvimento regional é criar um ambiente favorável para os agentes econômicos materializarem suas decisões de investimentos em atividades econômicas que ampliem o produto, a renda e o emprego e reduzam o hiato existente entre a produtividade do trabalho materializado entre as economias centrais e as periféricas do capitalismo nacional.

Ao induzir os investimentos de modernização dessas atividades econômicas, esse hiato tecnológico e produtivo, *em tese*, vai reduzindo ao longo do tempo e há uma convergência de renda *per capita* entre as regiões periféricas e centrais. Logo, os efeitos desses investimentos de modernização e de criação ou ampliação de capacidade produtiva induzem outros investimentos.

Esse efeito de transbordamento, no longo prazo, acaba induzindo novas ondas de investimento, reduzindo, portanto, o grau de heterogeneidade

5. Um esclarecimento metodológico: para fins deste trabalho, foram agrupados na categoria Pronaf todos os valores dos contratos efetivados no âmbito do FCO para as tipologias: i) reforma agrária; e ii) demais linhas do Pronaf tradicional.

produtiva existente entre as regiões. No entanto, isso não significa que houve a superação da condição de uma economia subdesenvolvida, dado que as assimetrias regionais, setoriais, de porte do progresso técnico, persistem entre os agentes econômicos.

3 COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DO FCO AO LONGO DO PERÍODO 1995-2012

Como destacado anteriormente, o objetivo da política de desenvolvimento regional é, em tese, reduzir os desequilíbrios regionais. Para tanto, a política em si tem que criar as condições concretas para o cumprimento do objetivo proposto, pois, caso contrário, o fato que se objetivará será o recrudescimento das disparidades de renda, emprego e produção entre as regiões nacionais.

Para verificar como está calibrada a política de desenvolvimento regional, no caso específico do Centro-Oeste, o objetivo desta seção é esmiuçar um pouco mais a estrutura do FCO para verificar em quais Unidades da Federação (UFs) os recursos do FCO estão se concentrando, quais linhas de financiamento estão recebendo maiores aportes de recursos e, por fim, verificar quais agentes econômicos estão aglutinando mais os recursos do FCO no período 1995-2012.

3.1 Evolução dos empréstimos do FCO por Unidade da Federação

Como é destacado no gráfico 1, em termos dos valores totais dos contratos do FCO, observa-se no interregno de 1995 a 2012 dois movimentos distintos, ou seja, entre 1995 e 2000, os recursos do fundo foram relativamente inferiores àqueles recebidos no período 2003-2012. Em 1995, o FCO emprestou R\$ 403,59 milhões para produtores do Centro-Oeste e, em 2000, esses valores foram de R\$ 858,86 milhões, porém, em 2001 e 2002, houve um crescimento significativo no valor total dos recursos disponibilizados para o FCO.⁶

Em 2003, no início do governo Lula (2003-2010), há uma expansão no valor total dos contratos e no número total de operações contratadas. Em 2003, o número de operações contratadas foi de 11.987 e o valor total dos contratos de R\$ 1.380,94 milhões. No entanto, é importante ressaltar que esse incremento no valor total dos recursos do FCO não foi automático, dado que, no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), o governo adotou uma política econômica conservadora que segurou a expansão do crédito nos dois primeiros anos, mas com suaves liberações nos anos seguintes. Por sua vez, foi somente em 2008 que o valor total dos contratos do FCO superou os valores repassados durante o último ano do governo FHC (2002).

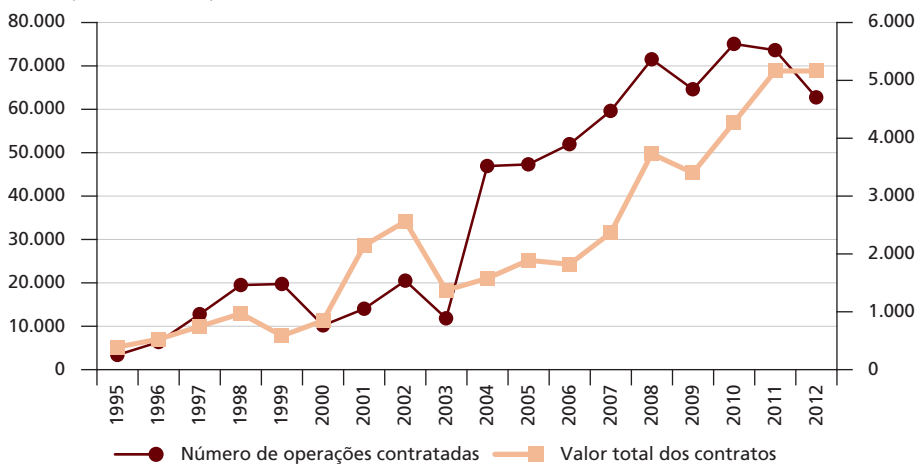
6. Todos os valores deste trabalho estão em preços constantes de 2010.

Isso aconteceu porque a economia brasileira foi afetada pela crise financeira internacional, pela insolvência de alguns bancos norte-americanos, particularmente Lehman Brothers e Merrill Lynch, que contaminou a formação das expectativas dos agentes econômicos que operaram na economia nacional criando, assim, um empocamento financeiro nos bancos públicos e privados.

Para estimular a demanda agregada, a autoridade econômica utilizou o banco público como instrumento de reversão dessas expectativas negativas e, para isso, expandiu o crédito público. Desse modo, observa-se que nos períodos posteriores a 2008 os valores totais dos recursos do FCO apresentaram uma trajetória ascendente, favorecendo, assim, os financiamentos de atividades rurais e empresariais.

GRÁFICO 1

Valor total dos contratos e número total de operações contratadas – FCO (1995-2012)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.

Obs.: Preços constantes de 2010.

A título de exemplificação, entre 2003 a 2007, a taxa de crescimento geométrica simples do número de operações contratadas do FCO cresceu 32,1% ao ano (a.a.), ao passo que o valor total dos contratos apresentou uma taxa de crescimento real de 10,8% a.a. Com a crise de 2008 a 2009, observou-se uma redução tanto no número de operações contratadas quanto no valor total dos contratos.

Com a recuperação da economia brasileira, a partir de 2009, principalmente em consequências das políticas anticíclicas adotadas para recuperar o mercado interno (aumento do salário mínimo, concessão de crédito pelos bancos públicos, exoneração fiscal, programa Minha Casa, Minha Vida), observa-se uma recuperação no número e nos valores totais dos contratos do FCO.

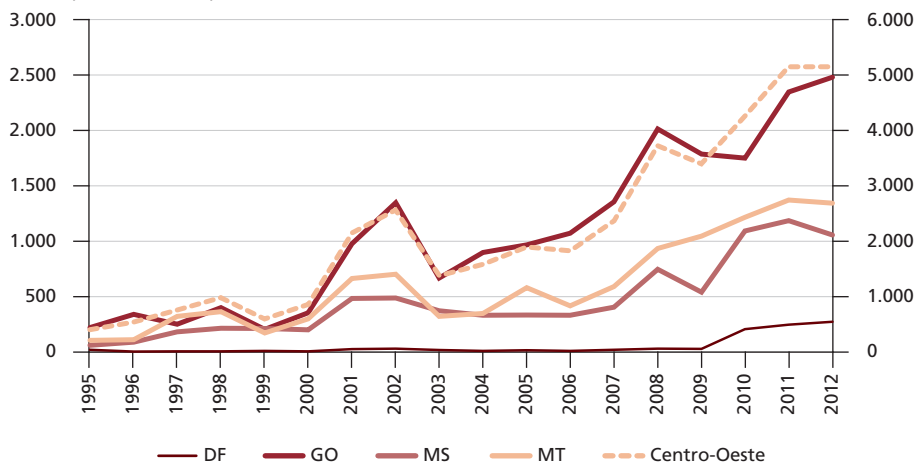
Apesar disso, um fato que merece destaque refere-se ao crescimento geométrico simples do valor total dos empréstimos do FCO e o número de operações contratadas para o período 2008-2012. Enquanto o valor total dos contratos do FCO cresceu em termos de taxas geométricas simples em 6,5% a.a., o número de operações contratadas, para o mesmo período, apresentou uma taxa de crescimento geométrico simples de -2,6% a.a. Esse fato está relacionado à redução dessas operações a partir de 2010.

Desse modo, nota-se que, a partir de 2003, excluído no período da crise internacional de 2008 a 2009, há uma forte expansão no valor total dos contratos do FCO e também no número de operações contratadas. Isso foi fruto de uma política creditícia expansionista que, liderada pelos bancos públicos, teve o papel de auxiliar a política econômica na expansão da demanda agregada. Esta estratégia teve impacto importante no Centro-Oeste, pois proporcionou mais recursos para o FCO para financiar as atividades empresariais e rurais.

GRÁFICO 2

Valor total dos contratos por estado – FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.

Obs.: Preços constantes de 2010.

Em nível estadual, constata-se que no período 1995-2002, o estado do Mato Grosso do Sul obteve a maior taxa de crescimento geométrico simples do valor total dos contratos de empréstimos do FCO para o Centro-Oeste, ou seja, os empréstimos do FCO cresceram quase 26,4% a.a. Na sequência, vieram os estados do Mato Grosso, com quase 24% a.a., e de Goiás, com 22,6% a.a., por fim, o Distrito Federal, com 4,8% a.a.

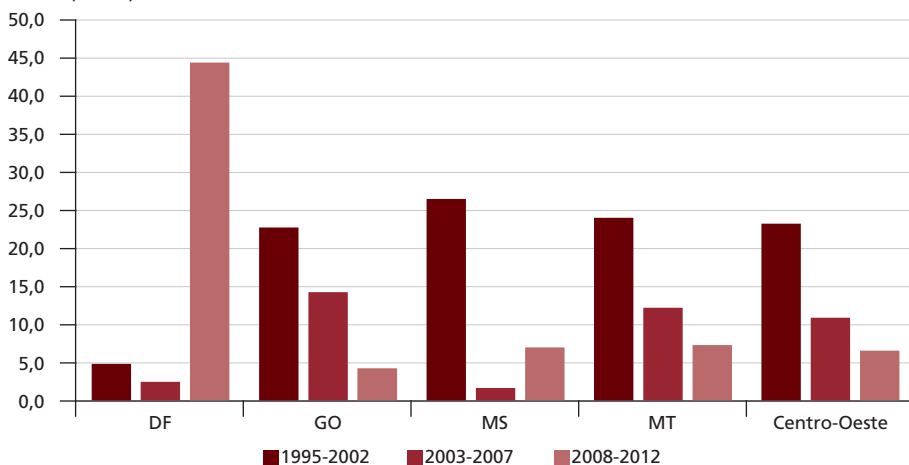
No período seguinte, isto é, entre 2003 e 2007, observa-se que as taxas de crescimento geométricas simples do valor total dos contratos de empréstimos do FCO foram inferiores aquelas apresentadas no período 1995-2002. Enquanto o Centro-Oeste cresceu à taxa geométrica simples de quase 11,0% a.a., o estado de Goiás apresentou uma expansão de 14,2% a.a., seguido por Mato Grosso, com 12,1% a.a., Distrito Federal, com 2,4% a.a. e, finalmente, Mato Grosso do Sul, com 1,6% a.a.

Por seu turno, é importante registrar que, no período 2008-2012, o FCO apresentou uma taxa de crescimento geométrico de 6,5% a.a. O Distrito Federal viu seus recursos se elevarem em uma taxa de crescimento geométrico de 44,2% a.a., seguido pelo Mato Grosso com 7,2% a.a., Mato Grosso do Sul com quase 7,0% a.a. e, por fim, o estado de Goiás com pouco mais de 4,0% a.a.

GRÁFICO 3

Taxas de crescimento geométrico anual do valor total dos contratos do FCO (1995-2002), (2003-2007) e (2008-2012)

(Em %)



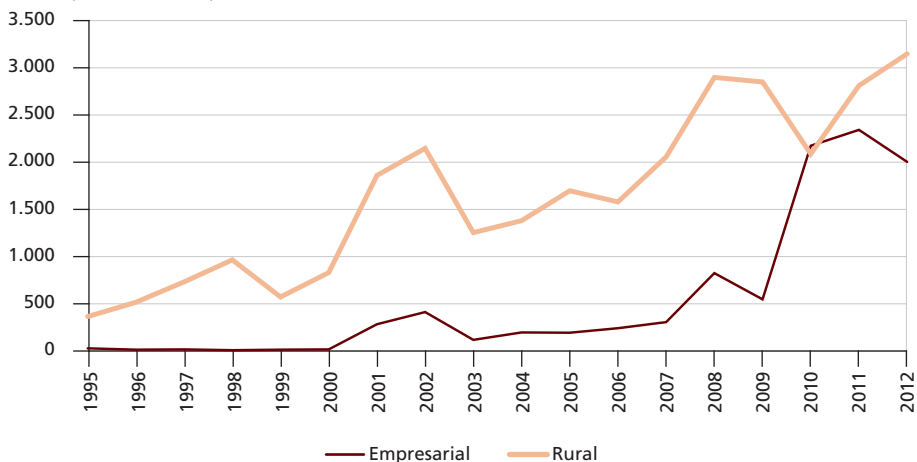
Elaboração do autor.

Não obstante, é importante destacar, que em termos de participação relativa dos estados no valor total dos recursos do FCO anual, Goiás foi o estado que mais recebeu recursos do FCO na região do Centro-Oeste. Em seguida, vieram os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. Em suma, observa-se que os anos posteriores a 2003, excusos 2008 e 2009, houve uma expansão na oferta de recursos por parte do FCO que teve um papel primordial para financiar os investimentos de modernização das atividades rurais e empresariais no Centro-Oeste.

Em nível agregado, o gráfico 4 destaca que, entre 1995 e 2012, exceto em 2010, houve a predominância de concessão de crédito por parte do FCO para as atividades voltadas para o setor rural, sobretudo para aquelas relacionadas com a produção agropecuária. Isto aconteceu porque o Centro-Oeste, desde meados dos anos 1970, vem se despontando na produção agropecuária, sobretudo porque passou por um forte processo de modernização de suas unidades produtivas, pois incorporou muitas inovações biológicas, químicas e físico-químicas em suas unidades de produção, ampliando, desse modo, seu excedente de produção.

Com esse aumento da produção agrícola, particularmente em culturas de soja e milho, que são fontes de proteínas, nota-se que, a partir dos anos 1980, no bojo dos programas de incentivo fiscais e financeiros proporcionados pelos estados, existiu uma expansão de agroindústrias processadoras de carnes, lácteos, alimentos e, recentemente, do complexo sucroalcooleiro que demandaram novas fontes de financiamento para efetivarem seus investimentos produtivos, como também para capital de giro.

GRÁFICO 4
Valor total dos contratos por setor econômico do FCO (1995-2012)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.
Obs.: Preços constantes de 2010.

Com isso, as agroindústrias aproveitaram esse diferencial do Centro-Oeste (matérias-primas em abundância, incentivos fiscais e financeiros, proximidade com os principais centros de consumo do país) e ampliaram seus investimentos produtivos com o objetivo de atender o mercado interno e externo.

Por sua vez, o processo de agroindustrialização da região Centro-Oeste, ao induzir os investimentos produtivos, causou um efeito de transbordamento que dinamizou, também, os setores de comércio e serviços, os quais tiveram um

peso significativo no total de contratos efetivados na rubrica FCO empresarial no interregno de 1995 a 2012. Além disso, o desenvolvimento dessas atividades empresariais e rurais demandaram investimentos em infraestrutura econômica que impactaram positivamente na carteira de empréstimos do FCO empresarial.

Nesse sentido, ao se integrar aos mercados interno e externo, as economias do Centro-Oeste foram desenvolvendo, de forma heterogênea,⁷ um tecido agropecuário e agroindustrial que teve papel importante para a integração dessa porção do território nacional à lógica de acumulação do capital. Portanto, observa-se, no gráfico 4, que os créditos ofertados pelo FCO para as atividades econômicas do setor empresarial e rural apresentaram trajetórias crescentes, mas com intensidade díspares, pois a taxa de crescimento geométricas simples, para o período 1995-2012, do setor empresarial foi de 22,7% a.a., ao passo que a taxa de crescimento geométrica simples do setor rural foi de 11,9% a.a. Esse diferencial entre as taxas de crescimento geométricas dos setores empresarial e rural acarretou uma redução na razão entre o valor total dos contratos do FCO para o setor empresarial *vis-à-vis* ao setor rural.

TABELA 1
Valor total dos contratos por setor econômico e UF do FCO (1995-2012)
(Em R\$ milhões)

Ano	DF			GO			MS			MT		
	Empresarial	Rural	Total	Empresarial	Rural	Total	Empresarial	Rural	Total	Empresarial	Rural	Total
1995	3,96	46,19	50,14	20,92	169,72	190,63	2,70	56,48	59,17	6,20	97,44	103,64
1996	1,26	18,57	19,83	7,67	314,74	322,41	6,92	81,31	88,23	4,06	106,51	110,56
1997	0,28	26,09	26,37	6,48	223,72	230,19	2,78	178,01	180,79	12,28	309,63	321,91
1998	1,52	30,25	31,77	3,67	370,03	373,70	2,01	211,38	213,39	5,33	357,81	363,13
1999	3,59	26,08	29,68	11,90	171,82	183,72	1,08	210,91	211,99	2,43	168,75	171,18
2000	4,28	16,65	20,93	12,75	326,93	339,68	3,11	196,51	199,63	2,64	295,99	298,62
2001	22,89	74,15	97,04	140,52	767,08	907,60	28,69	455,43	484,12	95,21	568,93	664,14
2002	23,54	84,42	107,96	239,66	1.031,66	1.271,31	49,66	437,65	487,31	105,66	596,13	701,79
2003	11,06	64,75	75,81	61,17	549,12	610,30	14,13	358,44	372,58	36,86	285,40	322,26
2004	9,39	70,74	80,14	111,06	717,10	828,17	20,24	310,57	330,81	61,83	285,09	346,92
2005	10,06	61,05	71,11	105,21	807,71	912,92	32,81	301,82	334,64	49,40	531,09	580,50
2006	21,17	81,16	102,33	145,35	836,73	982,08	34,83	295,98	330,81	45,26	370,80	416,07
2007	31,00	66,83	97,83	159,80	1.119,87	1.279,67	51,86	352,11	403,97	68,76	521,93	590,69
2008	55,42	141,90	197,32	341,24	1.508,84	1.850,08	220,67	527,24	747,91	211,35	724,90	936,25
2009	37,58	114,11	151,69	181,36	1.483,84	1.665,21	97,98	441,79	539,77	233,90	813,43	1.047,33
2010	201,45	127,40	328,85	567,69	1.063,01	1.630,71	782,37	311,70	1.094,08	628,22	590,38	1.218,60
2011	306,67	84,94	391,61	829,85	1.376,48	2.206,33	583,36	604,52	1.187,88	625,61	748,90	1.374,50
2012	320,86	116,42	437,28	608,65	1.711,08	2.319,74	469,47	587,74	1.057,22	609,25	735,51	1.344,76

Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.
Obs.: Preços constantes de 2010.

7. Para mais esclarecimentos, ver o trabalho de Matteo (2013).

Em nível de UF, nota-se na tabela 1 que o valor total dos contratos de empréstimos do FCO para os setores econômicos do Distrito Federal apresenta um comportamento crescente ao longo de pouco mais de uma década e meia. Os empréstimos para os projetos empresariais superaram os empréstimos para o setor rural a partir de 2010, ao passo que, nos anos anteriores, houve uma predominância dos empréstimos do setor rural *vis-à-vis* ao setor empresarial.

Em que pese à agropecuária no Distrito Federal, no interregno de 1995 a 2010, esta apresentou uma participação diminuta quando comparada com o setor industrial e serviços, ainda assim, os recursos financeiros provenientes do FCO foram importantes para a efetivação dos investimentos produtivos e custeio das unidades de produção rural, como também para o fortalecimento da agricultura familiar.

No caso do setor empresarial, os recursos financeiros do FCO foram direcionados para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviço que apresentaram peso significativo na composição do produto agregado do Distrito Federal, como também para impulsionar o setor industrial, as atividades relacionadas com o turismo e, mais recentemente, para a infraestrutura econômica.

No caso dos recursos direcionados do FCO para os projetos no estado de Goiás, observa-se na tabela 1 que o setor rural foi aquele que aglutinou a maior parcela dos recursos do fundo constitucional para o período 1995-2012. Mesmo em menor proporção *vis-à-vis* ao setor rural, os recursos do FCO direcionados para o setor empresarial apresentaram uma tendência de crescimento no período, em particular, depois da crise econômica internacional de 2008 a 2009, quando seus valores saltaram de R\$ 181,36 milhões (2009) para R\$ 608,65 milhões (2012).

Em contraste, os recursos do FCO direcionados ao setor rural foram, em grande parte, aportados em projetos de desenvolvimento rural, sobretudo naquelas atividades responsáveis pela modernização desse setor, como também para os programas de fortalecimento da agricultura familiar e projetos ambientais. No caso do setor empresarial, os recursos do FCO foram direcionados para projetos vinculados ao desenvolvimento do comércio, dos serviços e das indústrias. Além disso, houve também o fomento de atividades relacionadas ao turismo e à infraestrutura econômica.

Desse modo, observa-se que os recursos do FCO para o estado de Goiás predominaram naquelas atividades econômicas que estão relacionadas com o processo de modernização da agropecuária, que, mesmo apresentando menor proporção na composição do produto total do estado, tem um papel importante na dinamização da atividade econômica desse espaço regional.

Com um setor agropecuário modernizado e integrado aos mercados nacional e internacional, os efeitos de transbordamento acabaram dinamizando atividades no setor industrial, em particular nos setores agroindustriais relacionados com os

setores de bens de consumo não duráveis e nas atividades de comércio e serviço, os quais exigem recursos financeiros para realizarem suas programações de investimento de modernização, como também para ampliação de capacidade produtiva.

Esse mesmo movimento da expansão de recursos do FCO para o setor rural *vis-à-vis* ao setor empresarial ocorreu também para o estado do Mato Grosso do Sul. As atividades econômicas que mais receberam aportes do FCO no período em destaque foram àquelas relacionadas com o desenvolvimento rural, o fortalecimento da agricultura familiar e, em menores proporções, os programas ambientais. Esses investimentos tiveram um papel importante para impulsionar a modernização da agropecuária sul-mato-grossense.

Com essa modernização, as atividades agropecuárias incrementaram o seu produto, favorecendo, assim, a formação de um setor agroindustrial que teve um papel importante no processo de industrialização e urbanização do estado do Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, os recursos direcionados pelo FCO ao setor empresarial tiveram por objetivo estimular o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, o próprio setor industrial e as atividades relacionadas com infraestrutura econômica e o turismo regional.

Em relação aos recursos financeiros do FCO para o estado do Mato Grosso, nota-se que o setor rural foi aquele que apresentou maiores aportes *vis-à-vis* ao setor empresarial no interregno de 1995 a 2012. Se confrontada a distribuição desses recursos com a estrutura econômica e setorial do estado, verifica-se que as atividades rurais e a agricultura familiar canalizaram parcela significativa desses recursos para modernizarem suas unidades produtivas. Além dessas atividades, houve também aportes de recursos do FCO para a promoção de projetos relacionados com a conservação da natureza.

Por sua vez, esse processo de modernização das atividades agropecuárias criou as condições objetivas para a materialização, em um segundo momento, dos investimentos relacionados com o setor industrial, particularmente aqueles vinculados com as agroindústrias. Portanto, observa-se também, para o caso do Mato Grosso, uma expansão de recursos do FCO direcionados para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, para a infraestrutura econômica e para o desenvolvimento de atividades vinculadas ao turismo.

Em resumo, os dados da tabela 1 sugerem, excluído o caso do Distrito Federal a partir de 2010, que os demais estados do Centro-Oeste apresentam o mesmo comportamento naquilo que se refere à carteira de empréstimos setorial do FCO, isto é, uma predominância de recursos direcionados para o setor rural *vis-à-vis* ao setor empresarial, mas com um movimento de crescimento desse último a partir da crise internacional de 2008 a 2009. Entretanto, no conjunto dos estados que formam o Centro-Oeste, observa-se, excluído o período da crise internacional de 2008 a 2009, que o total de recursos do FCO direcionados para o setor rural foi superior àquele encontrado para o setor empresarial.

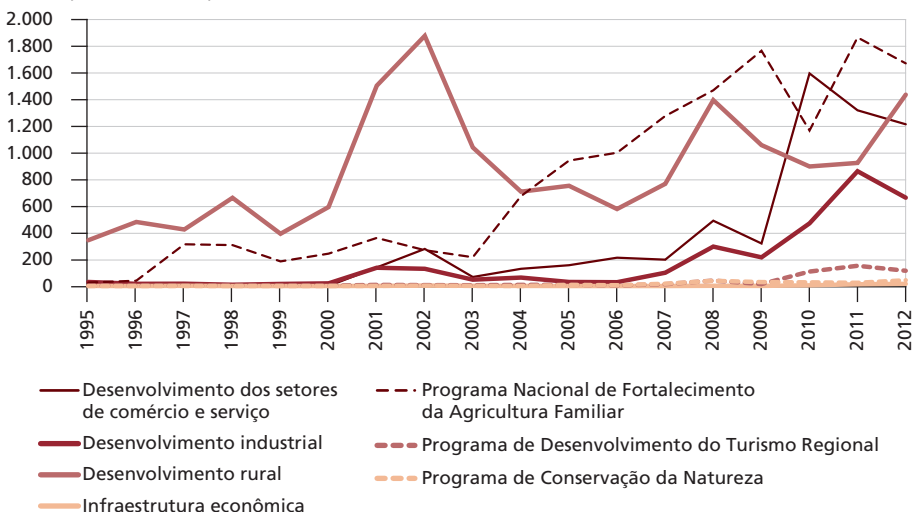
3.2 Evolução dos empréstimos do FCO por linhas de financiamento

O padrão de crescimento agropecuário fomentado no Brasil a partir dos anos 1990 alicerçou-se no uso intensivo de inovações tecnológicas (biológicas, físico-químicas e mecânicas), na crescente integração dos mercados agropecuários aos mercados globais e, em particular, na financeirização do capital. Como destacou Balestro e Lourenço (2014, p. 246), “a financeirização consiste em um processo de concentração de poder em torno do capital financeiro. A origem desse grande poder das finanças passa pelo progressivo deslocamento de um sistema de financiamento baseado em bancos para um sistema baseado em mercado de capitais”.

Para ampliar o seu processo de acumulação de capital, o setor agropecuário nacional intensificou os investimentos para modernizar seus processos produtivos, tornando-os, assim, mais competitivos em escala global. Modernizando-se e ampliando sua produção, o setor agropecuário foi um vetor importante para carrear os recursos monetários e financeiros para auxiliar o equilíbrio das contas externas do país e acelerar o processo de acumulação do capital industrial e financeiro.

Assim, o setor rural brasileiro tornou-se uma fonte de investimentos produtivos, sobretudo naquilo que se refere à modernização dos seus sistemas de produção. Para tanto, os recursos dos fundos constitucionais tornaram-se uma das principais fontes para o financiamento das atividades produtivas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

GRÁFICO 5
Valor total dos contratos por linhas de financiamento – FCO (1995-2012)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.
 Obs.: Preços constantes de 2010.

No caso do FCO, nota-se que sua estrutura de financiamento é composta pelas seguintes linhas de financiamento: *i*) desenvolvimento dos setores de comércio e serviço; *ii*) desenvolvimento industrial; *iii*) infraestrutura econômica; *iv*) Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional; *v*) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; *vi*) Programa de Conservação da Natureza (Pronatureza); e, por fim, *vii*) desenvolvimento rural.

No período 1995-2002, entre as linhas listadas no setor empresarial, aquelas que mais receberam recursos do FCO foram as relacionadas com o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, que aglutinaram quase 5,0% dos valores totais dos contratos do FCO para o período, seguidas pela linha de desenvolvimento industrial com 4,2%. Além disso, o Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional respondeu por 0,4% dos recursos do FCO e os projetos de infraestrutura aglutinaram 0,1% do montante total. No caso das linhas de financiamento relacionadas com o setor rural, a que mais se destacou no período foi desenvolvimento rural, que aglutinou quase 71% dos recursos do FCO, seguido pelo Pronaf com quase 20%.

Entre o período 2003-2007, nota-se, junto ao setor rural, que o Pronaf foi a linha de financiamento que captou mais recursos do FCO no período, pois concentrou pouco mais de 45% dos valores totais dos contratos, ao passo que, o Programa de Desenvolvimento Rural aglutinou quase 42,5% desses mesmos recursos e o Programa de Conservação da Natureza somente 0,4%.

No caso da linha de financiamento direcionada para o setor empresarial, aquela que mais se destacou foi a orientada para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, que respondeu por 8,4% desses recursos, seguida pelas linhas de financiamento do setor industrial com 3,0% e dos programas de desenvolvimento do turismo com 0,5%.

Por fim, no último período, ou seja, entre 2008 e 2012, a linha de financiamento para o setor rural, mesmo apresentando uma redução em sua participação relativa, continuou como a principal carteira de empréstimos do FCO. O Pronaf manteve-se como o principal programa do setor rural do FCO, com 36,5% dos recursos no período em destaque.

Em seguida vieram os programas de desenvolvimento rural com pouco mais de 26% e o Programa de Conservação da Natureza com 0,8%. No caso do setor empresarial, observa-se que seu movimento de expansão acelerou-se nesse período, sendo que os programas para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços aglutinaram quase 23%, seguidos pela linha de financiamento do desenvolvimento industrial com 11,5%, desenvolvimento do turismo com 2,0% e conservação da natureza com menos de 1,0%.

Grosso modo, as principais linhas de financiamento do FCO foram aquelas relacionadas com o fomento de atividades associadas aos programas: *i*) desenvolvimento rural; *ii*) Pronaf; *iii*) desenvolvimento dos setores de comércio e serviço; e *iv*) desenvolvimento industrial.

Juntos, esses programas concentraram 99,5% dos recursos do FCO no período 1995-2002; 99,1% no período 2003-2007; 97,1% no período 2008-2012. No caso do Pronaf, sua participação significativa na composição do valor total dos contratos do FCO se justifica, pois seu objetivo é modernizar aqueles produtores familiares que estão em transição entre uma agricultura tradicional, com baixa incorporação de progresso técnico, para uma agricultura moderna e integrada aos mercados nacional e internacional.

3.3 Evolução dos empréstimos do FCO por porte

No caso da linha de empréstimos do FCO por parte de empresa, verifica-se que existem sete categorias, as quais estão classificadas da seguinte forma: *i*) cooperativa; *ii*) empreendedor individual; *iii*) grande; *iv*) médio; *v*) mini/micro; *vi*) pequeno; e *vii*) pequeno-médio. No entanto, é importante ressaltar que algumas dessas categorias foram criadas recentemente, por exemplo, o empreendedor individual e o pequeno-médio produtor. Essas categorias receberam recursos do FCO somente a partir de 2012.⁸ No caso das cooperativas, observa-se que, no período 1995-2012, houve aportes de recursos desse fundo entre 1995 e 2002 e depois de 2007, 2008 e 2010.

Para a alocação dos recursos financeiros dos fundos constitucionais, entre as categorias destacadas, a Lei nº 7.827/1989, determina:

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas (Brasil, 1989).

Além disso, a Portaria nº 379/2013, do Ministério da Integração Nacional, regulamentou o art. 14-A da Lei nº 7.827/1989, determinando que a concessão de empréstimos do FCO deve seguir as seguintes diretrizes:

8. Conforme destacaram Oliveira, Arriel e Leite (2014, p. 12), "a partir de 2008, os Fundos Constitucionais de Financiamento passaram por importantes reformulações que viabilizaram a ampliação do atendimento da demanda de crédito por diversos setores produtivos. Além disso, houve ajuste na classificação do porte dos beneficiários, de modo a minimizar eventuais distorções que pudessem prejudicar os produtores rurais e outras empresas".

Art. 5º Na elaboração das propostas de programas de financiamento e para aplicação dos recursos do FCO, serão observadas as seguintes orientações de caráter geral:

I - concessão de tratamento diferenciado e favorecido, no que diz respeito ao percentual de limite de financiamento, aos projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiários do FCO, bem como aos empreendimentos que se localizem nos espaços prioritários da PNDR (Brasil, 1989).

Para efetuar essa programação, os recursos do FCO foram classificados conforme o porte destacado na tabela 2. Entretanto, é importante ressaltar que essa classificação foi efetuada em dois momentos distintos do tempo, criando, desse modo, descontinuidades na forma de classificar os beneficiários segundo a receita operacional bruta anual e a renda agropecuária bruta anual.

Nesse primeiro momento, os parâmetros para a classificação das empresas por porte, segundo a receita operacional bruta anual e a renda agropecuária bruta anual, embasavam-se juridicamente na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que instituiu as sociedades por ações.

No segundo momento, a receita operacional bruta anual e a renda agropecuária bruta anual embasavam-se juridicamente na Resolução nº 437 do Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (Condelf/FCO), de 8 de dezembro de 2011, que determinou a adequação dos critérios de classificação do porte dos tomadores de recursos financeiros do FCO para os valores estabelecidos segundo a versão atual.

TABELA 2
Nova classificação de porte de beneficiários para o FCO

Beneficiários	Setor	Receita operacional bruta anual/ Renda agropecuária bruta anual	
		Versão anterior	Versão atual
Mini/micro	Não rural	Até R\$ 240 mil	Até R\$ 360 mil
	Rural	Até R\$ 150 mil	
Pequeno	Não rural	Entre R\$ 240 mil e R\$ 2,4 milhões	Entre R\$ 360 mil e R\$ 3,6 milhões
	Rural	Entre R\$ 150 mil e R\$ 300 mil	
Pequeno-médio	Não rural	—	Entre R\$ 3,6 milhões e R\$ 16 milhões
	Rural	—	
Médio	Não rural	Entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 35 milhões	Entre R\$ 16 milhões e R\$ 90 milhões
	Rural	Entre R\$ 300 mil e R\$ 1,9 milhão	
Grande	Não rural	Acima de R\$ 35 milhões	Acima de R\$ 90 milhões
	Rural	Acima de R\$ 1,9 milhão	

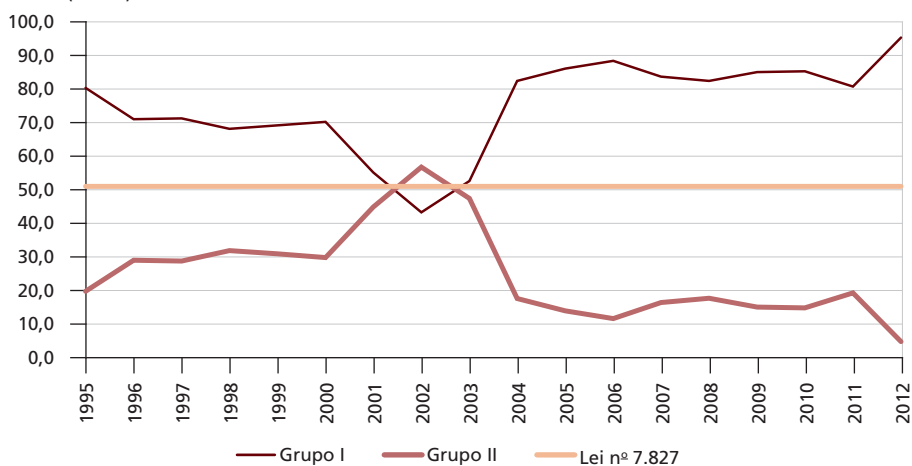
Fonte: Brasil (2012a) e Oliveira, Arriel e Leite (2014).

Para verificar se a concessão de recursos financeiros do FCO seguiu as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827/1989, criaram-se duas novas tipologias: grupo I e grupo II. O primeiro é constituído pelas tipologias: *i*) cooperativas; *ii*) empreendedor individual; *iii*) mini/micro; *iv*) pequeno; e *v*) pequeno/médio. O grupo II é formado por grandes e médios produtores.

GRÁFICO 6

Valor total dos contratos por grupos de produtores – FCO (1995-2012)

(Em %)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.

Segundo as agregações das tipologias em grupos I e II, os recursos financeiros do FCO para o período 1995-2012 foram distribuídos conforme a determinação da Lei nº 7.827/1989, exceto o ano de 2002, quando 56,7% desses recursos foram canalizados para grandes e médios produtores.

Ao se desagregar os grupos por categoria, observa-se que, no período 1995-2002, as médias empresas foram as que mais receberam recursos do FCO, com 32,5% do valor total dos contratos do referido fundo, seguidas pelos estratos das mini/microempresas, com quase 32%; pequenas empresas, com 27%; grandes empresas, com 8,4%; e as cooperativas, com 0,4% dos recursos do FCO para esse período.

No período 2003-2007, observa-se um aumento nos repasses do FCO para as mini/microempresas. Estas responderam por pouco mais de 52% desses recursos no período em destaque, seguidas pelos pequenos com 28%, médios com pouco mais que 15% e, por fim, as grandes empresas com 4,5%.

Por fim, o período 2008-2012 destacou-se por repassar pouco mais de 49% dos recursos do FCO para as pequenas empresas, quase 35% para as mini/microempresas, pouco mais de 10% para as empresas de médio porte e 3,7% para as empresas de grande porte. No entanto, é importante ressaltar que as empresas que se classificaram como porte pequeno-médio responderam por 2,1% do total de recursos do FCO para o período.

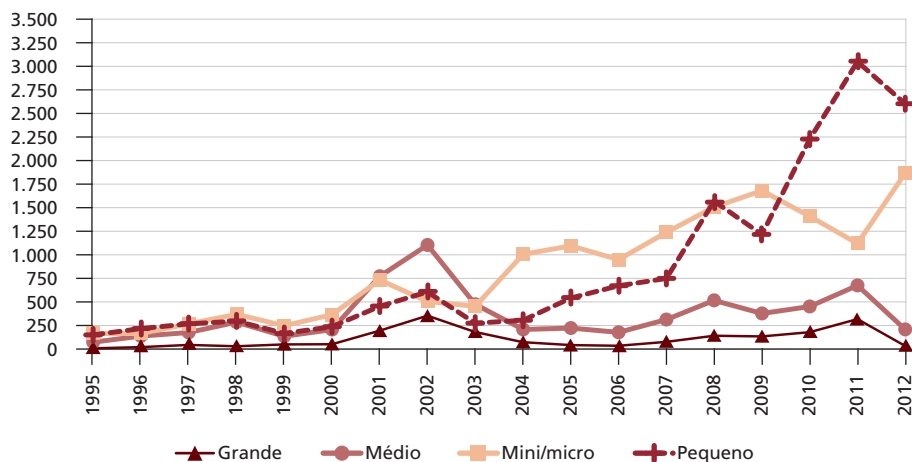
Por sua vez, é importante destacar que a expansão dos recursos do FCO para os pequenos produtores, pós-2003, foi fruto da determinação instituída pelo Conselho Deliberativo do FCO, que editou a Resolução nº 197, de 20 de junho de 2003, que determina o seguinte.

O Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – Condel/FCO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 35 do Regimento Interno, torna público que, em sessão realizada nesta data, o Colegiado definiu que o Banco do Brasil contrate, no mínimo, 51% dos recursos do FCO em operações com mini e pequenos produtores e micro e pequenas empresas.

GRÁFICO 7

Valor total dos contratos por porte – FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.

Obs.: Preços constantes de 2010.

Em geral, nota-se que os recursos do FCO se concentraram particularmente naqueles tomadores que estão classificados nas tipologias mini/micro e pequeno. No período 1995-2002, essas categorias juntas aglutinaram quase 59% dos recursos totais do FCO. No período 2003-2007, as mesmas categorias juntas concentravam pouco mais de 80%. Por fim, no período 2008-2012, a participação delas em conjunto respondia por 84% do FCO.

3.4 Distribuição do FCO segundo a tipologia da PNDR

No caso específico do Centro-Oeste, o Ministério da Integração Nacional classificou como regiões prioritárias da PNDR as *microrregiões estagnadas e microrregiões dinâmicas*.⁹ Portanto, ao se instituir essas microrregiões como foco de atuação da PNDR, o ponto central foi intervir nos problemas regionais para reduzir o hiato econômico e social existente entre aquelas regiões que estão se modernizando e aquelas que ainda apresentam fortes vínculos com economias tradicionais e arcaicas, uma vez que estão enraizadas em processos de produção que apresentam baixa capacidade de transformação de suas realidades objetivas.

Isso acontece porque nesse ambiente de “economias modernas” e “economias tradicionais”, convivendo juntas no mesmo espaço e tempo, o progresso técnico penetra aos poucos de forma assimétrica entre os agentes econômicos, reforçando, ainda mais, o hiato de produtividade do trabalho existente e aprofundando, assim, a heterogeneidade estrutural e produtiva nesse espaço regional.

Na ausência de uma política pública efetiva que corrija esse diferencial de produtividade, as distorções estruturais existentes entre as partes do território nacional serão ampliadas, reforçando e aprofundando, ainda mais, as diferenças econômicas e sociais existentes nos espaços *inter* e *intra* regionais brasileiros.

No caso da PNDR, a tentativa de criar um fundo financeiro que garantisse os recursos necessários para a efetivação dos investimentos da PNDR no espaço territorial nacional esbarrou na negativa do Congresso Nacional em aprovar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Para minimizar os impactos dessa negativa, o Ministério da Integração Nacional manteve os fundos constitucionais como os principais instrumentos de financiamento da política regional brasileira.

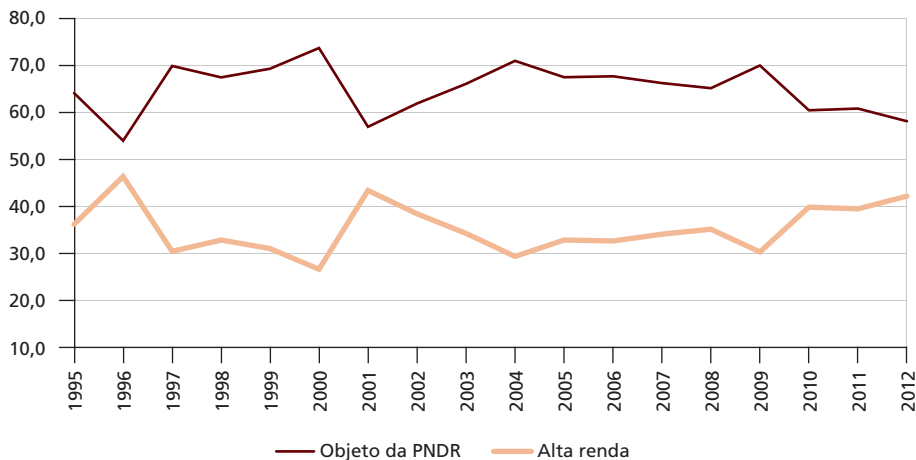
Nesse sentido, o FCO continuou como instrumento financeiro para promover os investimentos necessários para construção, ampliação e modernização da capacidade produtiva nas microrregiões estabelecidas como prioritárias da PNDR, pois, somente assim, haveria condições objetivas para, em tese, reduzir o hiato econômico existente na estrutura produtiva do Centro-Oeste.

Conforme demonstra o gráfico 8, as microrregiões que constituem o objetivo de estímulo da PNDR no Centro-Oeste, isto é, as *estagnadas e dinâmicas*, apresentaram no agregado, no interregno de 1995 a 2012, um comportamento que oscilou entre pouco menos de 55% e pouco mais de 70% do valor total recebido do FCO. No caso das microrregiões de *alta renda*, observa-se que sua participação no valor total dos contratos do FCO, para o período em destaque, ficou aquém dos 50% ao longo do período.

9. Como destacado na Portaria nº 379, de 15 de agosto de 2013, em seu art. 3º e inciso III.

GRÁFICO 8

Participação dos agregados no valor total dos contratos segundo as metas estabelecidas pela PNDR I – FCO (1995-2012)
(Em %)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.

Em princípio, e em nível agregado, há indícios de que os recursos direcionados pelo FCO atingiram o objetivo estabelecido pelo Decreto nº 6.047/2007, isto é, promover o desenvolvimento de atividades econômicas nas microrregiões *estagnadas e dinâmicas*. Entretanto, os dados devem ser desagregados para verificar qual o comportamento dessa variável em cada tipologia da PNDR.¹⁰

Ao se desagregar as microrregiões da PNDR em: *alta renda, dinâmica* e, por fim, *estagnada* observa-se que, para o período 1995-2012, há uma distribuição assimétrica e concentrada dos recursos do FCO, particularmente para as microrregiões *estagnadas e alta renda vis-à-vis* a microrregião *dinâmica*.

Grosso modo, o valor total dos contratos do FCO para o somatório das três tipologias apresentou uma taxa de crescimento geométrica simples real¹¹ de 16,2% a.a.

10. É importante ressaltar dois pontos dessa avaliação. O primeiro tem caráter metodológico, pois a classificação das tipologias da PNDR originalmente espelha uma realidade econômica datada no tempo, mas, pela ausência de outra tipologia atualizada e formalizada em decreto presidencial, será utilizada neste trabalho como parâmetro de classificação das variáveis para o período 1995-2012. Dessa forma, a tipologia das microrregiões de *alta renda; dinâmica e estagnada* da PNDR, que serve como parâmetro para a decisão de concessão do crédito, apresenta uma estrutura econômica (produto e renda) que retrata a realidade de uma economia de meados dos anos 1990. Por sua vez, não capta as transformações estruturais que aconteceram nas microrregiões no período posterior ao Decreto nº 6.047/2007. Em suma, na ausência de uma nova tipologia oficial que capte esse problema, este trabalho irá adotar as tipologias formalizadas pelo Decreto nº 6.047/2007, como objeto de direcionamento dos recursos do FCO para o interregno de 1995 a 2012. Há também o problema de categorizar o período 1995-2007 segundo as tipologias da PNDR. Neste trabalho, esse procedimento será efetuado somente como exercício para verificar, dadas as tipologias da PNDR, se houve alguma quebra estrutural e mudança no sentido da ação da política ao longo do período 1995-2012. Esclarecidas as restrições decorrentes dos limites da tipologia da PNDR, passa-se a verificar, dada a tipologia da PNDR, qual o comportamento dos recursos do FCO ao longo do interregno de 1995 a 2012.

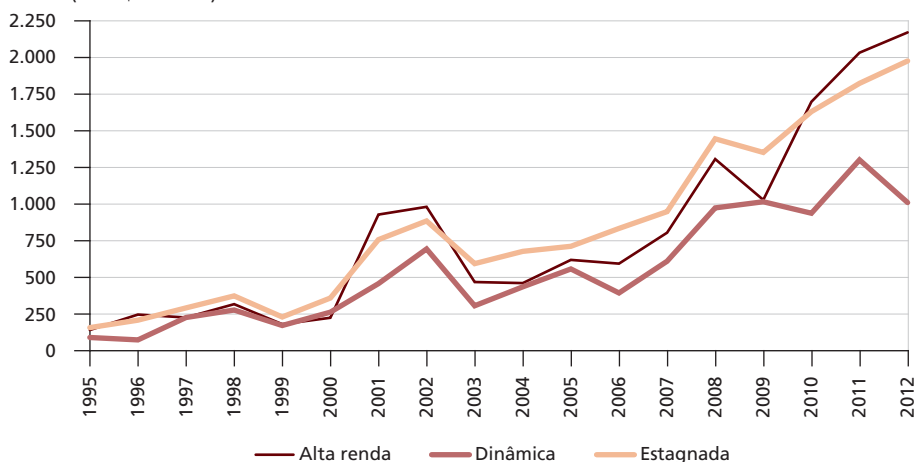
11. Compreende-se como taxa de crescimento geométrico simples $r = ((\ln(P_{final}/P_{inicial}))/n.) * 100$.

No desagregado, a tipologia que apresentou maior taxa de crescimento geométrico simples real foi a *alta renda* com 17,2% a.a., seguida pela *estagnada* com 15,8% a.a. e *dinâmica* com 14,9% a.a.

GRÁFICO 9

Valor total dos contratos segundo a tipologia da PNDR I – FCO (1995-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Dados do Banco do Brasil fornecidos ao Ministério da Integração Nacional.

Obs.: Preços constantes de 2010.

Como pode ser verificado no gráfico 9, as microrregiões que apresentaram maiores aportes de recursos do FCO, no interregno de 1995 a 2012, concentraram-se nas tipologias de *alta renda* e *estagnadas*. Os dados da tabela 3 destacam que as duas microrregiões juntas aglutinaram pouco mais de 74% do total acumulado dos valores dos contratos do FCO para os períodos em destaque.

TABELA 3

Participação do valor acumulado dos contratos segundo a tipologia da PNDR I – FCO

(1995-2012)

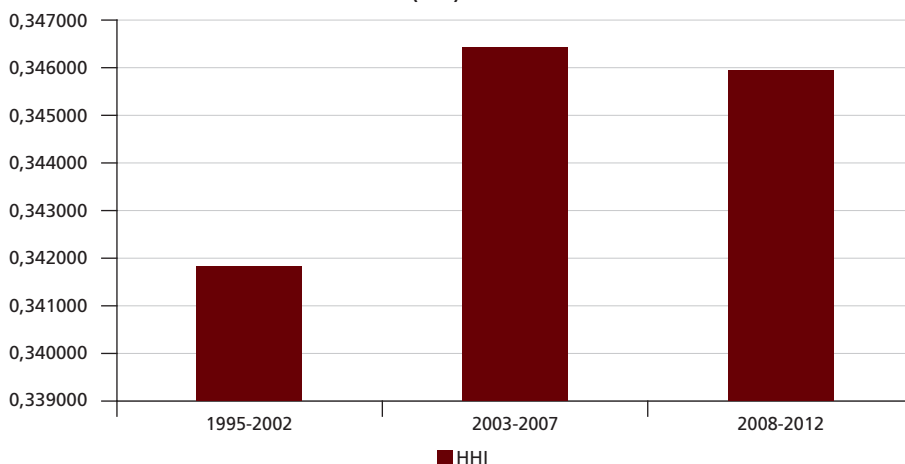
(Em %)

Tipologia PNDR	1995-2002	2003-2007	2008-2012
I) Alta renda	37,00	32,70	37,90
II) Dinâmica	25,80	25,60	24,20
III) Estagnada	37,20	41,70	37,90
I + III	74,20	74,40	75,80
Total	100	100	100

Elaboração do autor.

Em termos de concentração dos recursos do FCO nas microrregiões da PNDR, entre os períodos destacados, o *índice de Hirschmann-Herfindahl* (gráfico 10) indica que, para o período 1995-2002, a distribuição dos recursos do FCO entre as microrregiões da PNDR cristalizou-se de forma menos concentrada *vis-à-vis* aos períodos 2003-2007 e 2008-2012. Nesses últimos períodos, a distribuição do valor total acumulado dos contratos do FCO concentrou-se mais entre as microrregiões da PNDR, indicando, mesmo com o aumento no total dos recursos do FCO ao longo do tempo, que, ainda assim, esses mesmos recursos foram direcionados de forma assimétrica entre as microrregiões da PNDR, fato esse que possivelmente reforçou ainda mais os desequilíbrios intrar-regionais no Centro-Oeste.

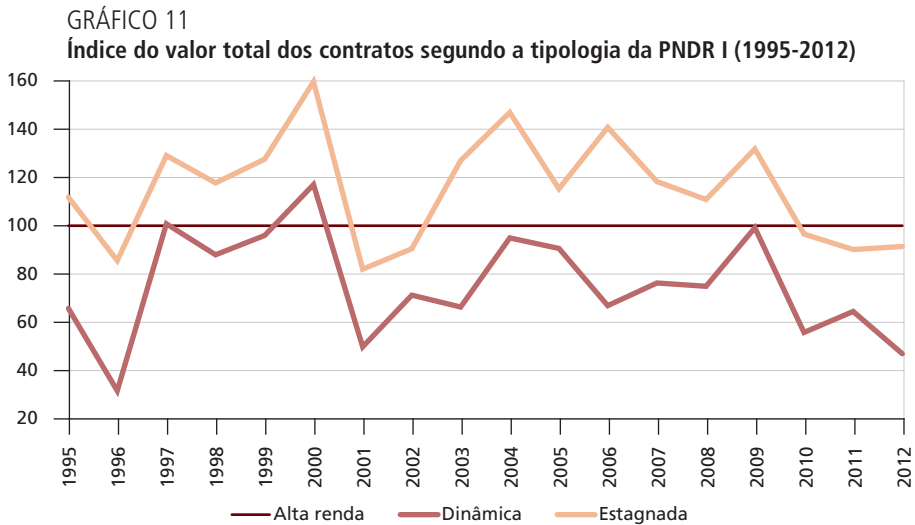
GRÁFICO 10
Índice de Hirschmann-Herfindahl¹ (HHI)



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em que: $HHI = \frac{1}{n}$ é igual ao número total das tipologias no período e " $\sum Y_i^2$ " igual à participação das tipologias no valor total de cada período no total ao quadrado.

Segundo o indicador destacado no gráfico 11, mantido constante o índice dos valores anuais dos contratos do FCO para a tipologia de *alta renda*, a razão entre esse indicador *vis-à-vis* ao índice dos valores anuais da tipologia da microrregião *estagnada*, exceto nos anos de 1996, 2001, 2002, 2010, 2011 e 2012, foram favoráveis para a microrregião *estagnada*, ou seja, esta recebeu, proporcionalmente, mais recursos do FCO que a microrregião de *alta renda*. Portanto, esses dados retratam uma realidade na qual a estratégia adotada pelo banco repassador dos recursos do FCO priorizou aquelas microrregiões que, mesmo apresentando baixo crescimento econômico, tiveram maior rendimento domiciliar médio.



Quando se compara a razão do índice dos valores anuais dos contratos do FCO para a tipologia *alta renda vis-à-vis* ao índice do valor anual do FCO para a tipologia *dinâmica*, verifica-se a antípoda daquele comportamento encontrado para a tipologia da microrregião *estagnada*, ou seja, excusos os anos 1997 e 2000, nos demais anos os aportes da autoridade bancária para a microrregião *dinâmica* foram inferiores aos encontrados para a tipologia de *alta renda* e, conseqüentemente, para a tipologia *estagnada*.

Sendo assim, há indícios de que a variável que apresenta maior peso na avaliação da autoridade bancária para a concessão de recursos do FCO, passa, em nível microrregional, pelo atributo rendimento domiciliar por habitante *vis-à-vis* a dinâmica econômica da microrregião. Quer se dizer, com isso, que há maior probabilidade de os recursos do FCO serem direcionados para aquelas microrregiões que, mesmo apresentando baixo dinamismo econômico, respondem por um rendimento domiciliar por habitante médio mais elevado.

4 OBSERVAÇÕES FINAIS

Como foi apontando no início deste capítulo, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida os recursos do FCO, para o interregno de 1995 a 2012, estão em conformidade com as diretrizes traçadas pela Lei nº 7.827/1989 e pelo Decreto nº 6.047/2007, os quais estimulam a promoção do desenvolvimento desses espaços regionais, por meio de estímulos financeiros, que visem diversificar a estrutura produtiva dos setores empresariais, rural e, recentemente, o desenvolvimento das microrregiões, objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Em primeiro lugar é importante destacar que o valor total dos contratos do FCO iniciou um movimento crescente a partir de 2003, mas somente com a crise financeira de 2008 tornaram-se superiores aos valores emprestados durante o último governo de FHC. Isso aconteceu porque o governo Lula usou o banco público como instrumento para expandir o crédito e, com isso, estimular a demanda agregada.

Nesse sentido, os recursos direcionados pelo FCO para as atividades econômicas no Centro-Oeste tiveram um impacto positivo, seja nos setores voltados para as atividades rurais, seja nos setores empresariais. No caso do setor rural, as principais linhas de financiamento que receberam recursos do FCO foram aquelas relacionadas com o desenvolvimento rural e com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. No setor empresarial, as linhas de financiamento que apresentaram maior expansão foram aquelas relacionadas com comércio e serviços e industrial.

Esse movimento também foi capturado entre os estados que formam a região Centro-Oeste. Excluído o Distrito Federal, que apresenta um enraizamento maior nos setores de serviços e comércio, os demais estados do Centro-Oeste seguiram sua tendência natural, que foi o porte de recursos do FCO em atividades econômicas relacionadas com o setor rural, porém, recentemente, os dados indicam que os setores de serviços e comércio e industrial apresentaram um movimento de expansão em sua demanda por recursos do FCO.

Esse é um indicativo de que o FCO está contribuindo para promover a diversificação das economias do Centro-Oeste,¹² pois o processo de modernização pelo qual passou a agropecuária no período posterior aos anos 1970 foi criando as condições objetivas para o crescimento industrial da região, como também para a expansão das atividades relacionadas com comércio e serviços. Nesse sentido, o FCO, para atender essas novas demandas por crédito, foi diversificando sua carteira de empréstimo, contribuindo, assim, para estimular o desenvolvimento da região.

No caso dos empréstimos do FCO por porte, constata-se também dois movimentos. O primeiro movimento que aconteceu antes de 2003, quando predominaram os empréstimos do fundo para os agentes econômicos classificados como médios e mini/micros. O segundo movimento iniciou-se depois de 2003, quando a Resolução nº 197 do Condol determinou como agentes econômicos prioritários da política pública aqueles classificados como pequenas e mini/microempresas.

Por fim, observa-se, para o período 1995-2012, que os recursos do FCO se concentraram, prioritariamente, nas microrregiões de *alta renda e estagnadas*. Os dados apontam, também, que os recursos estão sendo canalizados para aquelas microrregiões que apresentam maior rendimento domiciliar por habitante. Em termos setoriais, há uma indicação clara de que os recursos do FCO foram direcionados, proporcionalmente, mais para o desenvolvimento do setor rural *vis-à-vis* ao setor empresarial.

12. Para mais detalhes, ver Pires (2008).

REFERÊNCIAS

BALESTRO, M. V.; LOURENÇO, L. C. B. Notas para a análise da financeiração do agronegócio: além da volatilidade dos preços das commodities. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Eds.). **O mundo rural no Brasil do século 21**. Brasília: Embrapa, 2014. 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. Brasília, 1989.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Competitividade com equidade e sustentabilidade**: bases para as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional. Brasília: SDR, nov. 2000.

_____. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, 2007.

_____. Ministério da Integração Nacional **Relatório de desempenho operacional**: fundos constitucionais de financiamento – 20 anos. Brasília: SDR, 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional **Fundos regionais e incentivos fiscais**: contribuem para a redução das desigualdades regionais e ajudam o Brasil a crescer. Brasília: SDR, 2012a.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional (SRD). *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., Brasília, MI, 2012b.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/gj7bZe>>.

FERREIRA, E. W. **Fundos constitucionais e o financiamento do desenvolvimento via bancos públicos**: uma análise da distribuição de recursos do FNE. Uberlândia: UFU, 2013.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MATTEO, M. **Heterogeneidade regional**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 56).

OLIVEIRA, G. R.; ARRIEL, M. F.; LEITE, E. **Macroimpactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)**: o caso de Goiás. Goiás: IMB, 2014.

PIRES, M. J. S. **As implicações do processo de modernização conservadora na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul de Goiás**. Campinas: Unicamp, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2007.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. In: COELHO, F. S.; GRANZIERA, R. G. (Eds.). **Celso Furtado e a formação econômica do Brasil**: edição comemorativa dos 50 anos de publicação. São Paulo: Atlas, 2009.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro**: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: Cedeplar; UFMG, 2013. (Texto para Discussão, n. 471).

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. O subdesenvolvimento revisado. **Economia e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

_____. O fator político na formação nacional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 7-12, 2000.

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

MACEDO, F. C. **Inserção externa e territórios**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil. Campinas: Unicamp, 2010.

_____. **Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos fundos constitucionais de financiamento pós-1988**. Blumenau: *Furb*, 2014.

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. Campinas: Unicamp, 2005.

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 113-140, jun. 1996.

**Avaliação Qualitativa da Política
Nacional de Desenvolvimento
Regional (PNDR)**



AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) E DE SEUS INSTRUMENTOS EXPLÍCITOS: UMA PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E BANCOS OPERADORES

Aristides Monteiro Neto
João Carlos Ramos Magalhães
Rodrigo Portugal da Costa
Guilherme Mendes Resende
Alexandre Gervásio de Sousa

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo e o seguinte apresentam os principais resultados da avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos. A iniciativa busca captar percepções dos tomadores de recursos dos fundos constitucionais de financiamento, dos gerentes das agências bancárias que operam tais fundos e de atores importantes para a execução de políticas de desenvolvimento em dezoito municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que foram visitados para a realização da pesquisa.

Atualmente, destaca-se a importância dos fundos constitucionais de financiamento como principal instrumento explícito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. De acordo com Resende *et al.* (2014), entre 1995 e 2012 os recursos aplicados pelos fundos constitucionais somaram, de maneira acumulada, o montante de R\$ 146,5 bilhões (valores constantes de 2010). Ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), corresponderam 58,5% do total, enquanto para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), as porcentagens foram respectivamente de 27,0% e 14,5%. Nesse período, a evolução dos recursos realizados pelo sistema revelou-se muito consistente e indicou nível crescente de desembolsos. Em 2012, o conjunto dos fundos constitucionais desembolsou nas três regiões o montante de R\$ 20,0 bilhões (em reais de 2010), multiplicando por dez o total aplicado em 1995. Ademais, o impacto potencial sobre a atividade econômica também tem se intensificado,

uma vez que não apenas os recursos se expandem em termos numéricos, como também aumentam em relação aos produtos internos brutos (PIBs) regionais. Os desembolsos passam de 0,6% do produto regional, em 1995, para 2,3%, em 2012, na região Nordeste; de 0,2% para 1,0%, na região Norte; e de 0,2% para 1,6%, na região Centro-Oeste.

Assim, devido à importância capital dos fundos constitucionais à PNDR, realizou-se uma avaliação qualitativa desse instrumento com base em entrevistas por meio de questionário, aplicada aos tomadores e operadores dos fundos, cujos principais resultados são apresentados neste capítulo. O projeto se intitula piloto por iniciar uma execução mais ambiciosa de avaliação qualitativa que será implementada no terceiro ano do ciclo de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR mediante parceria técnica entre Ipea e Ministério da Integração Nacional (MI), assinada em 2013 por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos nº 31/2013 e que está apresentada de forma detalhada no capítulo 9 deste livro, intitulado *Uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*.

2 OBJETO DE ESTUDO DA AVALIAÇÃO QUALITATIVA

Esta avaliação investigou os impactos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) sobre o processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental e sobre a geração de emprego e renda em dezoito municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entre as principais demandas da PNDR, lançada pelo MI e que completou, neste ano, dez anos de seu lançamento,¹ para seu fortalecimento institucional e para o aprimoramento de seus impactos, destaca-se a execução de avaliações continuadas de seus objetivos e de seus instrumentos. Diante da amplitude de objetivos e de instrumentos utilizados pela PNDR, estas avaliações devem ser realizadas pela aplicação de diversas metodologias.

1. A PNDR pode ser dividida em duas fases. A PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011, e uma nova versão, que é chamada de PNDR II (2012 até o momento), que inclui melhorias fruto da experiência anterior. Esta PNDR II ainda está em processo de institucionalização via projeto de lei.

FIGURA 1
Mapa dos municípios visitados



Elaboração dos autores.

3 POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DAS PESQUISAS QUANTITATIVAS

Existe uma rica literatura publicada por diversas instituições acadêmicas, pelo Ipea e pelos bancos da Amazônia (Basa) e do Nordeste (BNB) sobre o principal instrumento financeiro da PNDR: os fundos constitucionais de financiamento. Na seção quatro do relatório “Proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR II”, apresentamos uma descrição extensa das principais conclusões oferecidas por esses estudos. De maneira a evidenciar o potencial explicativo das pesquisas qualitativas vis-à-vis às pesquisas quantitativas, apontamos, a seguir, os principais pontos enfocados pelas análises quantitativas:

- a dinâmica ao longo do tempo do volume de crédito ofertado pelos fundos;
- comparações entre as características financeiras dos fundos constitucionais e outras fontes creditícias oferecidas por região;
- impacto dos fundos constitucionais sobre o nível de emprego, o salário médio, a produtividade do trabalho e da renda, a relação capital/trabalho, o nível de tecnologia das firmas credoras, e sobre o PIB e outros indicadores socioeconômicos dos municípios, microrregiões e mesorregiões;

- destino setorial do crédito por nível de empregabilidade e por capacidade do setor em desenvolver economicamente a região;
- destinação dos empréstimos por tipologia econômica de municípios (mais ou menos desenvolvidos).

Esta lista apresenta a riqueza de enfoques abordados em etapa de esforço quantitativo, mas também coloca a necessidade de se executarem pesquisas qualitativas complementares que possam abordar os complexos objetivos de natureza institucional, propostos pela PNDR e apresentados sucintamente na seção anterior, que não são atingidos pelas investigações quantitativas.

Além do objetivo de complementar o conhecimento oferecido pelas pesquisas quantitativas sobre os fundos constitucionais de financiamento, esta investigação qualitativa também visa aprofundar o conhecimento de cidades-chave para o desenvolvimento econômico brasileiro e para a redução das desigualdades inter e intrarregionais, dada a capacidade dessas cidades para: reconfigurar os tradicionais eixos territoriais de desenvolvimento e transbordar o desenvolvimento para cidades estagnadas adjacentes; avaliar a percepção de atores relevantes para o desenvolvimento das cidades estudadas e as tendências do desenvolvimento e das políticas regionais; avaliar a capacidade da PNDR em articular as políticas setoriais federais e as políticas estaduais e municipais de forma prática e perceptível pelos atores locais; investigar potenciais de desenvolvimento local ainda não explorados ou mal explorados pelas políticas públicas para sugerir o aperfeiçoamento destas; e analisar possíveis debilidades institucionais dos fundos constitucionais de financiamento.

4 NATUREZA DA PESQUISA QUALITATIVA PILOTO

No quadro mais geral em que se insere o projeto de avaliação de políticas regionais para o Ministério da Integração, ao lado das avaliações quantitativas, portanto, de medição de *performance* (eficiência, eficácia, etc.) considerou-se a necessidade de se proceder *pari passu* avaliações qualitativas com base em entrevistas a atores relevantes envolvidos no sistema nacional de aplicação e uso dos instrumentos da política regional. As motivações mais frequentes para a necessidade de avaliações de políticas estão frequentemente ligadas à dimensão política própria do trabalho público:

- são políticas públicas que não produzem os resultados esperados ora por que são de alto custo ou são ineficientes; e
- são políticas que apresentam falhas flagrantes de implementação.

O que se deseja, regra geral, com práticas das avaliações é rever e/ou resgatar a credibilidade ameaçada ou perdida da política pública. Os resultados do processo de avaliação podem indicar algumas mudanças e transformações possíveis, por exemplo: *i*) promessa de reorientação de seus objetivos e de sua *rationale*;

ii) recalibragem do *mix* de seus instrumentos; *iii*) reorganização de seus mecanismos de entrega de serviços/resultados (*delivery*); e *iv*) redistribuição de recursos entre os vários atores envolvidos em sua implementação.

A contribuição da análise qualitativa com base em entrevistas se coloca também neste sentido relatado, mas vai mais adiante ao realizar a avaliação como uma contribuição ao debate informado sobre os interesses concorrentes existentes no interior da política pública: este método busca explicitamente incorporar variáveis, normas, valores, interesses e poder instalados no ambiente político e revelados pelos atores envolvidos. Dito de outro modo, as entrevistas são realizadas com o objetivo de registrar, processar e entender as vozes expressas dos atores diretamente interessados acerca de seus próprios interesses (Bovens, Hart e Kuipers, 2006).

A avaliação qualitativa dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) inicia-se pela aplicação de questionários a atores relevantes para o alcance dos objetivos desta política e a atores estrategicamente relacionados ao importante instrumento financeiro que a PNDR busca coordenar e articular: os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, operados pelo Basa, BNB e Banco do Brasil, respectivamente: os gerentes das agências bancárias ofertantes do crédito; e as empresas e empreendedores demandantes do crédito, em municípios escolhidos nas três macrorregiões objeto da política regional.

É importante lembrar que a PNDR também articula outros instrumentos financeiros de relevo que poderão ser objeto de análises qualitativas no futuro, tais como os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO), operados, respectivamente, pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco); incentivos fiscais, principalmente de imposto de renda (IR) para pessoas jurídicas que decidam investir nas regiões Norte e Nordeste; e fundos fiscais de investimentos – Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) – criados a partir de isenções fiscais, operados pelo Basa e BNB.

O foco na análise dos fundos constitucionais de financiamento deve-se tanto à relevância destes para o desenvolvimento de regiões economicamente defasadas, devido ao significativo volume de recursos que estes aplicam, quanto à natureza da avaliação piloto, a qual busca tanto respostas práticas para subsidiar aperfeiçoamentos na política pública quanto conhecimento a ser utilizado em avaliações mais ambiciosas.

5 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS TOMADORES DE RECURSOS DOS FUNDOS

Esta seção cumpre o papel de apresentar resultados da pesquisa de percepção feita junto a empresários em municípios escolhidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país durante os meses de setembro de 2014 a junho de 2015. Insere-se numa avaliação mais ampla que conjuga a este documento as demais avaliações de percepções dos gerentes das agências locais dos bancos credenciados para operar os três fundos constitucionais de financiamento e as percepções de atores locais consultados (secretários municipais de planejamento ou fazenda, gestores de organizações não governamentais, reitores ou pró-reitores universitários etc.).

5.1 A motivação para a tomada de recursos

Se não fosse a estrutura de financiamento [do FNE] a gente não iria tomar recursos para esse fim em bancos privados. Até porque as taxas seriam proibitivas para esse tipo de investimento de longo prazo de maturação. Não se consegue taxas de juros de mercado [adequadas] e não consegue pagar [o empréstimo] (comentário de empresário entrevistado em Barreiras-BA).

Custo e carência, as motivações mais relatadas. A maior parte dos entrevistados, seja na Amazônia, seja no Nordeste ou no Centro-Oeste, afirma que os recursos dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs) de desenvolvimento regional se apresentaram como aqueles com custos mais baixos do mercado e com as melhores condições de pagamento. As taxas de juros são as menores do mercado e até mesmo menores que as de linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, o prazo de carência, em geral de seis meses, permite que o tomador somente passe a iniciar a liquidação da dívida depois de certo tempo em que o investimento foi realizado.

Fonte de recursos sem substitutos à altura. Na hipótese de não terem disponíveis os recursos dos fundos constitucionais, alguns entrevistados afirmaram que seria mais difícil levar adiante sua proposta de investimento. Alguns, com dificuldade, tomariam recursos em bancos alternativos em condições não tão vantajosas; outros tomadores simplesmente desistiriam de levar adiante qualquer proposta de investimento e muito possivelmente recorreriam, ainda que de modo limitado, apenas a recursos próprios. É válido afirmar que os entrevistados citaram que a alternativa imediata percebida por eles para o cenário de impossibilidade de captar o recurso dos FCF seria recorrer ao BNDES (o cartão BNDES foi a fonte mais citada).

Quanto à questão de avaliação geral dos recursos dos FCFs serem vistos como os melhores do mercado, não houve diferenciação regional sobre o fenômeno. Nas três macrorregiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) os tomadores convergiram para um mesmo nível de percepção das condições do financiamento como as mais vantajosas.

Foi possível compreender, com base nas respostas dos entrevistados, a relevância dos recursos dos fundos constitucionais para a viabilização dos seus negócios em face de um cenário mais amplo da economia brasileira em que predominam o estabelecimento de patamares elevados de juros por parte dos bancos privados e também sua aversão (dos bancos) a financiamentos de médio e longo prazos.

Burocracia também é custo. Se as condições relacionadas ao custo do empréstimo são as mais favoráveis do mercado bancário, contudo os trâmites burocráticos são sempre mencionados negativamente. Há muita burocracia e rigidez de normas a serem acatadas, o que leva a uma demora considerável para a aprovação do projeto. Esta posição foi relatada por empresários nas três macrorregiões pesquisadas. O diferencial que se verificou esteve no fato de que, nos bancos regionais de desenvolvimento como o BNB e o Basa, a demora e o rigor burocrático são mais intensos na primeira operação do cliente com o banco e, posteriormente, em outras operações, o tempo gasto para realização da operação bancária e a burocracia ficam menores. O mesmo não ocorre, segundo as citações de vários entrevistados, no relacionamento com o Banco do Brasil, em que toda operação se dá como se o tomador estivesse começando o relacionamento com o banco sempre pela primeira vez.

Com relação ao reconhecimento e à proximidade do tomador com este tipo de fonte de financiamento, nota-se que, na região Nordeste, parte mais frequente dos tomadores relatou já ter tido várias operações com o banco regional (BNB), demonstrando que o relacionamento é antigo e frequente. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, entretanto, um maior número de tomadores relatou que era a primeira vez que utilizava tais recursos.

Para um pequeno número de empreendimentos entrevistados para esta pesquisa, os quais se localizam majoritariamente (como escolha planejada da pesquisa) em cidades do interior dos estados investigados, o capital da empresa, regra geral, é local e regional ou, no máximo, nacional. Acrescente-se que as empresas entrevistadas são, em sua maior parte, de pequeno porte, uma vez que uma fração ínfima considerou ter tamanho médio em relação à situação do mercado local onde está inserida.

Mercado local é foco de atuação. O mercado predominante para atuação do negócio entrevistado é local/regional. Poucas unidades disseram ter raio nacional para atuação. Se o mercado consumidor final dos entrevistados é local, entretanto, seu mercado para insumos e equipamentos é majoritariamente extrarregional. A capital do estado onde o entrevistado reside é onde se localizam os fornecedores mais frequentes de seus insumos; logo em seguida, são as importações nacionais, provindo, via de regra, do estado de São Paulo. Quanto maior a empresa, maior a chance de a compra de equipamento ser feita fora do país. Empresas de porte maior (média e grande) assinalaram que algumas de suas compras de maquinários vêm de outros países, como China e Espanha.

A atividade exportadora é quase inexistente entre o grupo de empreendedores entrevistados. Uma distinção relevante tem que ser apontada. Na quase totalidade dos casos entrevistados, a empresa não visa ao mercado externo. Mas há o caso da produção de grãos (soja e algodão) nos cerrados baianos, em Barreiras, em que o grande produtor, que não visa diretamente à atividade exportadora, mas sabe que sua produção será exportada por *trading companies* para quem ele vendeu sua produção original. Portanto, há aqui uma conexão produtiva com o exterior, mas que não é feita pelo próprio produtor.

Investimento novo ou expansão de produção. Quanto ao objetivo precípua do financiamento – se para investimento em planta nova ou para ampliação da produção existente –, as respostas se dividiram entre as duas posições. Vários empreendedores afirmaram que sua relação com os FCFs começou, primeiro, com o uso de recursos para capital de giro e compra de equipamentos. Somente depois com o fortalecimento desta relação bancária é que passaram a recorrer a montantes adicionais de recursos para seus projetos de investimento em novas unidades. De todo modo, é importante mencionar que o comportamento observado para empresas nos últimos seis anos – conforme citado por várias delas – foi o de expansão da produção com o intuito de acompanhar a expansão do seu mercado potencial e a renda dos consumidores neste ciclo de expansão da economia nacional (pelo menos até 2014).

Identificando um perfil de empresa representativa. A empresa representativa – isto é, com atributos citados de forma mais recorrente – pesquisada caracterizou-se por: *i*) ser de pequeno porte; *ii*) estar voltada para o mercado regional; *iii*) captar empréstimos do FCF pela primeira vez (e/ou, no máximo, uma segunda vez); e *iv*) o empréstimo tem sido mais aplicado em quantidade maior no objetivo de ampliação da planta atual que na introdução de nova unidade de produção.

Esta empresa representativa, por ser de pequeno porte e de capital local, tem sempre se deparado com um quadro de fragilidade para a obtenção de crédito para suas atividades. A opção representada pelos recursos dos FCFs nas três regiões tem se tornado a única alternativa razoável para se levar adiante projetos de expansão ou de investimento novo. Dito de outro modo, os FCFs têm se transformado, por excelência, na fonte de recursos financeiros para o sistema empresarial do interior do país. O sistema financeiro privado foi citado como alternativa de elevado risco e alto custo, sempre pensado como última alternativa a ser perseguida.

5.2 Decisão locacional

Onde se vive, se trabalha. A decisão de instalar o empreendimento está, conforme os relatos, fortemente relacionada com a trajetória familiar do empresário. Em regra geral, não há um cálculo preciso do custo/benefício de instalação do projeto. O empresário já mora na cidade com sua família há algumas décadas e pretende continuar nela. Para um número expressivo de entrevistados, o seu negócio é mera extensão da sua trajetória familiar. Seus antecessores vivem há muito tempo naquela localidade. Os negócios familiares estão enraizados, daí que uma expansão de negócios – inclusive com diversificação de atividades – na mesma cidade tem sido vista como natural para este pequeno produtor.

Onde se vive, se inventam negócios. O sistema de fundos constitucionais, por alguns casos observados, tem tido a oportunidade de permitir e financiar a diversificação produtiva em vários lugares. Alguns exemplos de diversificação produtiva na trajetória familiar:

- em Juazeiro do Norte-CE, um dos entrevistados, dono de clínica médica, filho de produtores rurais da região, formou-se médico e ampliou os negócios da família para o ramo de serviços de saúde;
- ainda em Juazeiro do Norte-CE, uma dona de casa, por incentivo do marido comerciante, resolveu abrir uma lanchonete de produtos de base energética (frutos da Amazônia, amêndoas etc.) e, hoje, já tem três unidades na região;
- em Tefé-AM, um revendedor de produtos farmacêuticos viu a oportunidade de se tornar dono de sua própria farmácia e contou com o Banco da Amazônia para reforçar seu capital de giro (compra de insumos);
- casal de funcionários públicos aposentados de Recife que decidiu abrir um negócio de material de construção na região de Porto de Galinhas, município de Ipojuca-PE. Depois de aberto, o negócio contou com o Banco do Nordeste para fornecer capital de giro.

Alguns outros casos expressivos são dignos de nota. Referem-se a entrevistados que não nasceram na região em que moram atualmente; migraram em algum momento dos últimos vinte anos e trouxeram consigo capital acumulado para aproveitar novas oportunidades. Os recursos dos fundos constitucionais tiveram papel relevante como suporte para suas decisões de diversificação de negócios:

- casal de produtores rurais no interior de São Paulo, em busca de vida nova no Nordeste ensolarado, tornou-se dono de pousada em Porto de Galinhas-PE;

- produtor rural do Paraná que migrou em busca de mercado em expansão de grãos no oeste da Bahia iniciou negócio de transporte de grãos em Barreiras-BA e, posteriormente, por causa da elevação da renda e da população da cidade (e da região no entorno), passou para atividades de entretenimento (boate e boliche).

O maior número de empresas pesquisadas é de pequeno porte e com atuação voltada para o atendimento do mercado regional. Não há diferenciação de produto (que seja marcante) da empresa pesquisada com relação aos concorrentes no mercado local.

A quantidade de mão de obra demandada pelos empreendimentos entrevistados é pequena, mas cresceu nos últimos anos. Houve aumento da demanda por trabalhadores no ciclo ascendente da economia brasileira (entre 2008-2012) e a decisão pela captação de recursos públicos foi sensível a este momento de maior demanda por trabalhadores. Geralmente, a expansão do negócio propiciada pelo financiamento leva à contratação de novos trabalhadores.

A expansão das operações de crédito junto aos FCFs, tomadas pelos empresários entrevistados, coincidiu com o período de crescimento vigoroso da economia brasileira (2006-2012) quando a trajetória de evolução da renda disponível teria sido expressiva e sinalizou para oportunidades de mercado a serem usufruídas pelo sistema empresarial. Neste cenário otimista, as próprias operações de crédito realizadas embutiam amplas possibilidades de expansão da empregabilidade. É verdade, contudo, que durante o período de realização das entrevistas – outubro de 2014 e junho de 2015 –, o cenário econômico se apresentava mais retraído, conforme relataram entrevistados de todas as três grandes regiões objeto dos fundos constitucionais. Neste momento, os empresários já passaram a se mostrar mais cautelosos quanto ao horizonte de realização de novos investimentos e ainda mais quanto a assumir novas contratações de trabalhadores.

5.3 Entraves ao desenvolvimento dos negócios

Impostos, mão de obra e infraestrutura: os principais culpados. São três os entraves mais citados como responsáveis pelas maiores dificuldades enfrentadas pelos empresários para a realização de seus negócios cotidianos: a elevada carga tributária, a carência de mão de obra de boa qualidade e a deficiência na infraestrutura de transporte.

Algumas distinções regionais acerca dos entraves são perceptíveis. Na região Norte do país, em função das grandes distâncias percorridas, a infraestrutura de transporte é citada mais vezes como empecilho ao desenvolvimento dos negócios, seguida pela baixa formação da mão de obra local. Na região Nordeste, a carga tributária foi citada mais vezes como entrave juntamente com o problema da mão de obra local. No Centro-Oeste, pesam a deficiência na infraestrutura para transporte de grãos e a carência de profissionais de boa formação.

A menção à deficiência das comunicações (acesso à internet e telefonia móvel) foi também bastante frequente por empresários nas três macrorregiões. Problemas de acesso à internet, por exemplo, têm dificultado processos de busca e avaliação de preços praticados por possíveis fornecedores, impede o conhecimento mais constante e eficiente das novidades do mercado em que a empresa opera, assim como tem dificultado a própria relação da empresa com seu consumidor.

Sem mudanças à vista. Os entrevistados foram quase unânimes em apontar que as dificuldades por eles enfrentadas acerca de altos impostos, carência de mão de obra e deficiência na infraestrutura não terão solução em horizonte próximo. Seus comentários são pessimistas acerca da atuação governamental (nos três níveis de governo) para criar soluções realistas para os problemas existentes.

Entretanto, é preciso ressaltar que a grande maioria dos entrevistados não mencionou ter procurado, diretamente ou por meio de associações patronais, levar suas atribuições ao nível de governo competente. A relação do empresário entrevistado com o governo é sempre distante ou pouco reconhecida. Quando provocados a lembrar se teria havido investimento do governo federal ou estadual em novos câmpus universitários ou escolas técnicas no seu município, por exemplo, somente aí é que eles faziam alguma menção à chegada de tal equipamento no município. Ademais, o que surpreende é a relação do empresário entrevistado com o nível local de governo ser, em geral, de pouca interação, distante e desconfiada.

Quando perguntados sobre o que espera que o governo (nas três esferas: municipal, estadual e federal) faça para reduzir as dificuldades apontadas, eles citaram, por mais vezes, a redução da carga tributária e, adicionalmente, a melhoria da infraestrutura de transportes. Reconhecem, portanto, que do ponto de vista interno (de custos) da firma, a carga tributária é um excessivo peso sobre seu negócio e que, do lado de fora do negócio, a deficiência de transportes – seja para levar sua produção ao mercado consumidor, seja para trazer suas compras de insumos e equipamentos para a localidade onde estão instalados – generalizada no país é elemento de retardo em seu faturamento.

5.4 Mercado e fornecedores

Empreendimento de pequeno e médio porte, mercado local. Os empreendimentos visitados têm como mercado a sua própria região e os municípios do entorno. Como visto anteriormente neste texto, sendo empresas de pequeno porte, elas visam ao mercado interno local e regional. Apenas algumas de maior porte atendem ao mercado nacional e mesmo externo. As evidências apontam para a importância dos recursos dos fundos constitucionais como elementos primordiais de *funding* para o investimento e capital de giro no sistema produtivo localizado no interior das regiões pesquisadas. Empresas familiares lastreadas apenas em poupança prévia tornam-se o alvo principal da oferta de recursos dos FCFs. Seus projetos de compra

de máquinas e equipamentos ou de ampliação física do negócio estão tendo viabilidade com recursos de menor custo em relação a opções alternativas no mercado bancário brasileiro.

Ademais, os empresários reconhecem que, a despeito das dificuldades iniciais para aprovação do primeiro projeto de financiamento, voltarão a recorrer a esta fonte de crédito para a viabilização de novos negócios ou ampliação dos existentes.

Importadores de insumos e equipamentos. Empreendedores afirmam que a origem de insumos e equipamentos comprados está fora da região onde se localizam. Em geral, procedem de São Paulo – fonte mais citada – ou, no caso de alguns maquinários para indústria, do Rio Grande do Sul. Na agricultura, o grande produtor compra insumos e equipamentos na própria região onde está localizado o representante de multinacional instalada no Brasil. Neste caso, ele reconhece que sua compra é de produto importado.

Visto no conjunto, o tecido produtivo localizado no interior do país está conectado, dentro de suas possibilidades e restrições, a cadeias produtivas nacionais e, mesmo, internacionais. Sua conexão, percebida indiretamente pelas entrevistas, está mais no seu papel de comprador de insumos e equipamentos que de vendedor. Uma extrapolação livre deste raciocínio apontaria para a constatação de alguns estudos que mostram que vazamentos de renda inter-regionais ainda se mantêm muito fortes sem que as orientações de políticas regionais tenham sido capazes de modificá-los substantivamente.

A avaliação do cenário econômico que cada um enfrenta para seu próprio negócio, feita pelos entrevistados, foi, de modo geral, muito promissora. Entrevistas realizadas entre outubro de 2014 e junho de 2015, em cenário adverso em meio ao calor da disputa eleitoral e ao início de um forte ajuste fiscal e macroeconômico, ainda se mostraram positivas. Os empresários reconheceram, de alguma maneira, que havia uma desaceleração em curso, mas a viram como passageira e notaram que o forte potencial do mercado local e nacional poderia reverter este quadro.

Quanto a sua posição no mercado em que atua a *empresa representativa* de pequeno e médio porte tomadora de recursos dos fundos constitucionais, entrevistada em cidades de pequeno e médio tamanho econômico e de população, está inserida na divisão regional de trabalho consolidada no país em que o tecido produtivo das regiões de menor desenvolvimento atua como comprador de insumos e equipamentos do sistema produtivo mais denso (em termos de intensidade de capital e tecnologia) localizado em regiões mais desenvolvidas, principalmente no estado São Paulo, mas não somente. O mercado para suas vendas e/ou produção é predominante local (municipal ou microrregional) e, quando muito, se estende para o nível macrorregional imediato, mas dificilmente para o grande mercado nacional.

Sendo verdadeiro afirmar que a dimensão do mercado para a produção está muito relacionada ao porte da empresa. As poucas grandes empresas entrevistadas para esta pesquisa, contudo, visavam não apenas ao mercado regional onde está instalada, mas também ao mercado nacional.

6 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO APLICADO A GERENTES DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS

A pergunta principal da seção e que compõe o objetivo geral é avaliar a percepção dos bancos (entrevistando o gerente responsável pela agência) em relação ao processo de concessão de empréstimos dos recursos dos fundos constitucionais. Ademais, pretende-se identificar possíveis ações para aperfeiçoar esse processo. O questionário foi dividido em cinco partes que têm relação com os objetivos específicos da pesquisa analisados a seguir. Tendo em vista que cada banco (Basa, BNB e BB) atua, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, justifica-se uma análise das entrevistas com os gerentes das agências bancárias separadamente por cada uma das macrorregiões. Vale ressaltar que todas as informações descritas a seguir foram tiradas das entrevistas realizadas com os gerentes das agências bancárias. Nesse sentido, algumas informações podem não ser tão precisas se comparadas com a base de dados dos referidos fundos. No entanto, o objetivo da pesquisa é cumprido ao buscar captar as percepções dos gerentes em relação aos financiamentos dos fundos.

6.1 Características dos financiamentos

O primeiro objetivo é analisar as percepções dos gerentes das agências bancárias em relação a algumas características dos financiamentos dos FCFs. Pretende-se identificar os principais motivos para a captação de recursos, o mercado de atuação das empresas e se os recursos serão utilizados para ampliar este mercado, bem como verificar se as empresas são tomadoras recorrentes de empréstimo e se estão inseridas em um setor que usualmente utiliza os fundos.

6.1.1 Região Norte

Os entrevistados apontaram que na região Norte os maiores tomadores de recursos nas agências são as micro e pequenas empresas, como foi ressaltado em Porto Velho, Altamira, Tefé e Belém.

O setor de atividade predominante varia conforme o perfil da agência e da economia local. Em Belém, o gerente destacou as pessoas jurídicas do segmento “branco” (clínicas e hospitais) como maiores demandantes. Porto Velho e Boa Vista citaram o aumento da demanda dos comerciantes para abertura de novos *shopping centers*. Em Boa Vista, existe uma instabilidade na demanda. No momento da entrevista, a principal atividade era a soja, porém o setor de comércio, serviços

e agropecuária se revezavam no posto de maior demandante. Em Tefé (AM), a concessão tem sido maior para os comerciantes locais, principalmente no ramo de materiais de construção, mas houve oferta de crédito para abatedouro e frigorífico de carnes. Em Altamira (PA), 60% dos recursos vão para atividade rural, sendo que destes, 70% vão para atividade pecuária.

Nas cidades interioranas e em Boa Vista, há uma predominância de empréstimos para capital de giro, pelas dificuldades de deslocamento ainda existentes na região Norte. Em Altamira, a maior parte dos empréstimos é utilizada para capital de giro (80%) de empresas locais. O empreendimento de Belo Monte em si não toma recursos do FNO, no entanto os empréstimos aumentaram em 50% após o início das obras. A maioria dos tomadores já é de clientes tradicionais do banco e o aumento do montante de negócios deve-se: *i*) ao aumento da demanda pelos seus produtos, requerendo uma maior formação de estoques; *ii*) à incorporação de outras atividades aos negócios tradicionais, como o setor de hotelaria, que apresentou um aumento substancial nos projetos de implantação; *iii*) à chegada de novos empreendimentos no setor de serviços, como as faculdades particulares.

Em Tefé, a maioria das empresas demanda, sobretudo, capital de giro, atraídas pelo elevado período de carência para o pagamento dos empréstimos e pelos juros mais baixos oferecidos, em comparação às três agências existentes na cidade, Bradesco, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. O gerente informou que apenas uma empresa havia captado recursos para investimento, porém isso é explicado por aquela ser uma agência recente, inaugurada em junho de 2014 e ainda ter poucas operações contratadas.

As capitais, à exceção de Boa Vista, têm uma porcentagem menor de operações de capital de giro. A gerente da agência em Porto Velho destacou que a maioria dos recursos se destina à implantação/expansão causada, principalmente, pela abertura do *shopping center* da cidade. Em Belém e Rio Branco, há uma demanda similar entre implantação/expansão e capital de giro nas operações de crédito. Ademais, todas as agências concordaram que as empresas são captadoras recorrentes dos fundos após a primeira operação, destacando a agência de Boa Vista onde essa tendência foi mais vista nos últimos três anos, quando o volume de operações aumentou no estado.

6.1.2 Região Nordeste

No Nordeste, segundo as entrevistas com os gerentes dos bancos, destacam-se as operações de implantação e giro, apesar de uma maior interligação econômica e do maior número de setores produtivos que na região Norte. A lógica é o tomador recorrer ao crédito de implantação/modernização e depois ao capital de giro, que torna a empresa recorrente ao banco. O gerente de Juazeiro do Norte (CE) afirmou

que em 2014 foram emprestados R\$ 38 milhões, geralmente para implantação e modernização de novas plantas (30%) para micro e pequenas empresas no primeiro momento, e depois para capital de giro.

Lá, há uma economia interligada com outros dois municípios, Crato e Barbalha, formando uma área conurbada conhecida comumente como Crajubar. Há empréstimos no setor de calçados. Algumas empresas grandes como Havaianas e Azaléia possuem fábricas na região. A oferta de crédito nesta região tem financiado diversas faculdades particulares, especialmente a de Medicina. O aumento de faculdades e de câmpus universitários tem atuado como fator de atração de outros empreendimentos, como restaurantes, cinemas e pelo *boom* da construção civil na região. O gerente destacou que os financiamentos também se destinam ao comércio e ao atendimento da demanda exercida pelo turismo religioso das procissões em nome do Padre Cícero.

Em Arapiraca (AL), os grandes empreendimentos são mais atendidos em volume de recursos, porém em número de operações a agricultura familiar (pecuária) é a principal. Em seguida, as micro e pequenas empresas urbanas, que tomam, em média, 50% para capital de giro. Os principais clientes estão no setor atacadista, cujo mercado atende Alagoas e Sergipe.

Na tomada de empréstimo, a principal finalidade são investimentos (modernização/implantação) das empresas atacadistas. Segundo o gerente, as empresas geralmente recorrem novamente ao banco, pois o processo simplifica após a primeira operação. No entanto, existe uma grande dificuldade em relação à concessão de alvarás pelo ente municipal e o limite de alçada das agências ainda é restrito.

Em Crateús (CE), os empréstimos são destinados mais para mini e pequenos produtores rurais, especialmente para os “pronafricanos” nas atividades de agropecuária, caprinocultura, ovinocultura e plantação de milho e feijão, que utilizam o crédito para modernização e expansão. Na cidade, os tomadores são, em sua maioria, comerciantes que necessitam expandir ou se modernizar. Na área rural, a demanda se concentra no custeio agrícola e pecuário, onde o investimento é principalmente para perfuração de poços.

Em Parnamirim (RN), a maior parcela de concessões na área empresarial é para comércio (distribuidoras atacadistas) e serviços (transportadoras), com uma pequena parcela para agroindústrias, enquanto no interior é forte a participação da agricultura familiar. Na região, as pequenas e médias empresas demandam muito capital de giro, que equivale a uns 30% do empréstimo tomado. Uma estratégia importante citada na entrevista para captação de novos negócios e atendimento de outro público é a mistura do capital de giro do FNE com a carteira comercial, de acordo com o porte da empresa.

Em Barreiras-BA, o gerente do BNB ressaltou a abrangência de atendimento da agência em catorze municípios, nos quais os principais clientes são os de pequeno porte no setor rural e os grandes e médios voltados ao agronegócio. Os pequenos atuam na pecuária de corte, inclusive os “pronafricanos”, embora tenham plantações de milho e soja, mas para alimentar o rebanho. Os recursos são destinados principalmente para modernização e custeio, sendo que 70% vão para o agronegócio, que faz operações de custeio regulares. Em termos de volume de empréstimos, contudo, o grande produtor rural do negócio da soja (*commodity*) tende a demandar maiores valores. Um dos empresários entrevistados afirmou ter solicitado captação de R\$ 60 milhões para o plantio de soja em suas quatro (4) propriedades de cerca de 10 mil hectares cada uma.

6.1.3 Região Centro-Oeste

No Centro-Oeste, os recursos são tomados principalmente para expansão e modernização, destacando que o capital de giro é residual às outras linhas, não sendo regular ao longo do ano. A agência em Brasília destacou que o maior demandante é o setor de serviços, seguido pelo turismo, este motivado pela Copa do Mundo ocorrida no Brasil. Ele percebe que os tomadores, na maioria são empresas de pequeno porte que atuam no mercado local, tomando empréstimos em razão de expansão/modernização ou capital de giro. Para ele, a maior parte das empresas que tomam a linha de crédito já é formalizada e usualmente recorre novamente ao fundo.

Em Bonito (MS), os créditos são concedidos majoritariamente à expansão e à modernização do setor de turismo e comércio na área urbana e, em menor escala, à pecuária, na área rural. Foi apontado que os médios e pequenos são os mais atendidos, incluindo os contemplados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Quem capta uma vez geralmente volta a fazê-lo. As rotinas burocráticas no BB são similares e se repetem nos vários pleitos: mesmo que seja para a segunda ou terceira operação, diferentemente da percepção encontrada no Nordeste e Norte. O gerente afirmou que tais medidas são necessárias pela fragilidade das peças contábeis apresentadas na região.

Rio Verde (GO) e Sinop (MT) apresentam perfis similares para captação de empréstimos, pois atendem o pequeno e médio, principalmente para expansão na agropecuária, como o financiamento na aquisição de bens importados (Rio Verde) e a construção e armazéns (Sinop). O gerente de Rio Verde também cita que os clientes são captadores recorrentes, porém o capital de giro é residual, ou seja, o FCO é destinado para implantação, modernização e expansão, e quando sobram recursos, o giro é liberado, geralmente nos últimos meses do ano, o que gera uma enorme demanda dos recursos do fundo. Em Sinop, o mesmo ponto foi exposto, de que a demanda é grande, mas a oferta é pequena, principalmente para capital de giro.

6.2 Financiamento do desenvolvimento regional

O segundo objetivo é perceber a aderência das diretrizes do banco ao financiamento do desenvolvimento regional, como o plano operacional do banco está interligado à política regional, quais as diretrizes para o desenvolvimento regional, a percepção dos bancos em relação à aderência dos financiamentos do FCFs à PNDR, adequação e distribuição das agências bancárias para a concessão de financiamentos em municípios mais necessitados, e estratégias e dificuldades para a expansão de municípios beneficiados.

6.2.1 Região Norte

Na região Norte, a percepção foi de que a aderência dos financiamentos à PNDR é vista pelas agências através do Plano de Aplicação do banco, formulado todo ano para cada estado e tentando acoplar objetivos de políticas federais, como foi esclarecido em Belém e Altamira no Pará, Porto Velho (RO) e Rio Branco (AC). A maioria entende que o número de agências é suficiente para atendimento das localidades onde atuam e o verdadeiro problema para concessão do crédito é macroestrutural.

Em Belém, foi ressaltado a participação em colegiados estaduais e tentativas de alinhar os financiamentos às políticas estaduais. Da mesma forma em Tefé, onde a gerência conhecia as diretrizes do banco e seus planos de negócios, mas não enxergava qualquer influência do governo federal sobre a formulação daqueles documentos.

Em Boa Vista, a visão foi a de que a PNDR não se mostra tão aproximada aos setores financiados justamente pelas dificuldades institucionais do estado. Os financiamentos são instáveis porque os setores são instáveis. Segundo o gerente, para o estado, é necessário primeiro pensar como perenizar atividades econômicas mais sólidas, para poder se montar uma estratégia. Ele destacou a necessidade de uma política de maior envergadura para a criação e fortalecimento de arranjos produtivos locais (APLs) que organize a produção dentro do território. Atualmente, os direcionamentos do crédito são feitos por setores preexistentes e não é possível verificar num curto espaço de tempo a mudança no plano operacional do banco que promova uma reorientação no sentido de atender a objetivos propugnados pela PNDR (relacionados, por exemplo, com áreas estagnadas, ou de baixa renda e alto crescimento).

Em relação ao número de agências, todas as cidades visitadas destacam o FNO itinerante como importante ferramenta para concessão de crédito na região. O gerente de Belém destaca que há um processo de aumento do número de agências na região, embora nos municípios em que ainda não há agências, o FNO itinerante seja vital para captação de negócios. Em Altamira e Porto Velho, os entrevistados destacaram também a relevância do FNO itinerante, porém ressaltaram a

necessidade do acompanhamento e assistência técnica rural nas visitas, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac).

Em Porto Velho, existe uma peculiaridade. As duas agências da cidade atendem treze dos 52 municípios do estado de Rondônia, e é vital o apoio dos órgãos de assistência técnica rural, sobretudo pelo próprio perfil do estado. A gerente ressaltou que um dos grandes entraves na região é o alto número de assaltos e a ausência dos documentos de legalização da propriedade. Assim como Porto Velho, Altamira necessita de apoio de órgãos de assistência técnica agrícola, como a realizada pela Ceplac, pois é grande produtora de cacau. Ali, a agência consegue suprir a demanda por empréstimos, inclusive sobrando recursos nos últimos anos, em função de alguns problemas estruturais da região como: *i*) as enormes distâncias para o atendimento bancário; *ii*) a regularização fundiária; e *iii*) a exigência de peças contábeis e documentais para a concessão dos empréstimos.

Em Tefé-AM, a demanda por uma agência bancária do Banco da Amazônia no município era antiga. Havia somente uma agência em Coari para atender a região do Alto Solimões. O FNO itinerante ajudava, porém a grande reclamação era que a continuidade do negócio era difícil, pois as visitas são esparsas pela dificuldade de deslocamento e pelas distâncias, o que dificulta o andamento do pleito. Devido a este problema, muitos comerciantes recorriam a outras fontes. Com a agência em Tefé, o problema foi minorado, no entanto ainda são necessárias mais agências, principalmente em Tabatinga, como destacou o gerente. Atualmente, a agência de Tefé abrange quinze municípios, sendo que historicamente sua área de atuação é de dez. Com a possibilidade de instalação de uma agência em Tabatinga na fronteira com a Colômbia e o Peru, a tarefa de atendimento do crédito bancário seria compartilhada na proporção histórico-geográfica da região. Outro problema na agência local de Tefé é a alta rotatividade de funcionários, motivado por problemas bastante conhecidos na região amazônica: grande distância e baixa acessibilidade, escasso provimento de serviços públicos e funcionários de outras localidades, fazendo com que a agência trabalhe com um quadro de funcionários menor que sua capacidade – seis onde caberiam nove.

Em Boa Vista e Rio Branco, ambas capitais de seus estados, a cobertura das agências bancárias está mais bem estruturada e dá até para atender a demanda por crédito em regiões circunvizinhas, com o FNO itinerante também se mostrando uma ferramenta eficiente. Entrevistados destacaram que, nas caravanas do FNO itinerante, esta ação tem sido acompanhada pela assessoria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e outros parceiros, sendo a câmara de vereadores um ponto de interlocução nos municípios. Além disso, o FNO itinerante é percebido como suficiente, pois os empréstimos nos municípios

visitados são de baixo valor, já que as atividades econômicas destes são incipientes ou rudimentares. Para o gerente de Rio Branco, o maior problema para concessão dos empréstimos é a emissão de licenças, no geral, e a apresentação de garantias para os municípios mais pobres.

6.2.2 Região Nordeste

No Nordeste, assim como no Norte, as diretrizes do banco (Banco do Nordeste) são, geralmente, compreendidas como sendo definidas pela PNDR. Em Juazeiro do Norte (CE), o gerente informou que financiamentos seguem as diretrizes do banco estipuladas no plano operacional anual, e este, sim, está vinculado à PNDR. Ele percebe que o Crediamigo e o Agroamigo, linhas de microcrédito do banco, estão mais fortemente atrelados a uma política federal. Os gerentes das agências de Barreiras (BA), Parnamirim (RN) e Arapiraca (AL) reafirmaram esta posição, adicionando que as agências informam dados sobre setores atendidos para definição anual das diretrizes. Em Arapiraca, o gerente destacou o plano operacional do banco como norteador para captação de negócios, não conhecendo, portanto, as orientações da PNDR emitidas pelo governo federal.

Em todas as entrevistas, foi reconhecido o processo de expansão do número de agências do BNB na região nos últimos 5 anos e foram, até mesmo, sugeridas algumas melhorias para o êxito deste processo. O gerente de Juazeiro do Norte comentou a existência de uma meta do planejamento operacional para que todo município com mais de 50 mil habitantes tenha sua própria agência. Ele explicou que também há uma política no banco de visitas periódicas a municípios onde não existem agências bancárias, existindo metas diferentes para municípios mais pobres, enquadrados na tipologia de baixa renda da PNDR. Em Arapiraca, o gerente ressalta alguns problemas neste processo, como a não contratação de mais funcionários, sentindo dificuldade em formar o corpo técnico *pari passu* ao aumento das agências.

O gerente de Crateús ressalta que poderia se pensar em ampliar as agências para cidades com pelo menos 30 mil habitantes, pois mesmo no atual modelo existem agências que atendem catorze municípios. Por outro lado, o gerente de Parnamirim acredita que, em geral, as agências dão conta da demanda, por causa das parcerias. Nota-se que este município está mais próximo da capital e, por isso, tem mais facilidade em firmar parcerias. Em Barreiras (BA), o gerente sugere que as agências sigam a vocação do local ou agências segmentadas, para atender a um público específico.

As sugestões apontadas para o problema de insuficiência de agências passam pelo reforço do FNE itinerante e da ação dos agentes de desenvolvimento. O primeiro refere-se a um programa de visitas periódicas de várias áreas de uma dada agência a um município sem agência; a segunda sugestão, por sua vez, aponta para o

fortalecimento da ação de funcionários responsáveis por fazer a articulação institucional e captar novos clientes nestes municípios. Todas as agências destacam a importância de parceiros institucionais, governamentais ou não, nestas iniciativas.

O gerente de Crateús cita a importância de uma agência itinerante em um local fixo, que geralmente é na sede de algum órgão parceiro, como a Emater. O mesmo ocorre em Parnamirim, onde as reuniões ocorrem principalmente na câmara dos vereadores.

O representante da agência de Arapiraca mencionou que, no município, o banco entra como parceiro em iniciativas, principalmente da prefeitura, para incentivo a setores produtivos, como foi o caso da movelaria e da mandioca, ressaltando também a parceria com o Sebrae nestes empreendimentos. Outro ponto abordado foi a forma de incentivos aos setores prioritários. Para estes setores, são colocadas menos justificativas para concessão, tornando o pleito mais ágil. Ademais, o gerente de Barreiras cita o Crediamigo e Agroamigo, que não utilizam recursos do FNE, como importante instrumento de captação de empréstimos de até R\$ 20 mil, diminuindo sensivelmente o deslocamento de clientes de outros municípios, além de duas novas agências que foram abertas em municípios próximos.

6.2.3 Região Centro-Oeste

Na região Centro-Oeste, gerentes de agências afirmaram desconhecer a PNDR como uma política nacional de desenvolvimento regional, e não a veem como orientadora das diretrizes estabelecidas no normativo do banco. O gerente de agência consultada em Brasília (DF) apenas supõe que as diretrizes do banco (nesta região, o Banco do Brasil) se acoplavam à PNDR. Mesmo entendendo que o plano operacional do banco tem sido definido em nível de diretoria a cada semestre, acreditava-se que a aplicação de recursos tende ao longo do ano a se desviar das orientações inicialmente previstas sob influência de novas prioridades que vão se impondo no dia a dia, ora para volumes de financiamento, ora para escolha de setores prioritários. Em Sinop (MT), o gerente menciona haver aderência das propostas beneficiadas por recursos às orientações da PNDR. Em Rio Verde (GO), por sua vez, o representante da agência destaca que o foco é o cliente (seu portfólio individual e sua capacidade de honrar empréstimos) e não o município (isto é, o território); enquanto que em Bonito (MS) o entrevistado entende que a PNDR imprime marcas no trabalho operativo da agência.

Na visão geral obtida pelos representantes de agências do Banco do Brasil, operador dos recursos do FCO, a distribuição territorial das agências é percebida como satisfatória na região. Decorrendo tal constatação da grande capilaridade da rede nacional de agências do banco federal. No Distrito Federal, a alocação das agências foi considerada satisfatória, pois o Banco do Brasil tem uma ampla rede de atendimento e grandes parceiros na região, como os Correios. Do mesmo modo, o

gerente de agência em Rio Verde apontou que, no estado de Goiás, existem agências bem distribuídas por todo seu território, onde as maiores cidades têm duas ou três, e não há problema de limitação de crédito para os municípios mais pobres.

O gerente de Bonito diz que a maioria das cidades do Mato Grosso do Sul tem agências do BB e que a região próxima do Pantanal é bem atendida, sendo que, para ele, onde existe agência, existe mais acesso ao recurso. Para ele, a falta de organização financeira e contábil das empresas solicitantes de crédito é, realmente, o grande problema. No setor empresarial, visto como regra geral, é necessário existir uma forma melhor de qualificar os empresários, enquanto que ele percebe que o produtor rural é bem mais organizado, pois geralmente existe uma empresa de assistência técnica auxiliando. Para o gerente de Bonito, o empresário industrial ou urbano é mais sujeito a instabilidades, enquanto o produtor rural é mais estável.

Visão um pouco distinta é a do gerente em Sinop, onde se enxerga a necessidade de mais agências, apesar de achar que o problema mais grave está na restrição dos recursos. Segundo este gerente, sua atuação diária apresenta pouca conexão com referências de política regional, sendo baixa a priorização de recursos para municípios menos dinâmicos, sendo necessário o cliente ir até a agência mais próxima para fazer negócio.

6.3 Processo de concessão e empréstimos

O terceiro objetivo investiga o processo de concessão de empréstimos, buscando verificar como os bancos atendem as regiões menos dinâmicas; identificar a existência de orientação externa para elaboração de planos de negócios ou viabilidade econômico-financeira nos projetos de investimento, assim como a sazonalidade dos pleitos; mapear as principais dificuldades para a concessão dos empréstimos e o grau de rejeição dos projetos; examinar a existência de linhas de crédito alternativas aos FCFs no mercado; identificar entraves e pontos a serem melhorados no processo de concessão de recursos dos referidos fundos e se houve mudanças significativas no processo nos últimos anos.

6.3.1 Região Norte

Na região Norte, segundo os entrevistados, os recursos para municípios menos dinâmicos são realizados pelo FNO itinerante em associação com os órgãos de assistência técnica.

Em Belém, o gerente explicou que existe uma tentativa de identificação e mapeamento das potencialidades dos APLs para efeitos de disponibilização de crédito. Para o gerente de agência em Belém do Pará, existe uma sazonalidade na demanda por crédito, principalmente, em períodos de eleições. As empresas geralmente contratam consultorias externas particulares e até mesmo governamentais

para a facilitação de sucesso na captação de recursos. Em Altamira (PA), o gerente destacou o circuito do crédito para o produtor rural. Ele se inicia com a demanda por assistência técnica junto a um órgão governamental, como a Ceplac e a Emater, geralmente quando ele deseja aperfeiçoar a sua lavoura/pecuária ou aumentar a sua produção para atingir novos mercados. Após a análise técnica, são procuradas as instituições financeiras para garantir o aporte de recursos ao projeto e, no banco, há um acompanhamento pós-crédito. Além do suporte dado por instituições parceiras, são necessárias parcerias com consultorias contábeis na região – o gerente lista em torno de cinco existentes – para auxílio na formulação de peças contábeis, plano de negócios e estudos de viabilidade, quando os valores de empréstimo atingem cifras maiores.

Em Porto Velho, o FNO itinerante é citado como instrumento de espraiamento do crédito, e a maior demanda é no fim do ano, devido ao aumento do consumo desta época. A necessidade de uma análise econômico-financeira faz com que o banco auxilie boa parte dos clientes nas peças contábeis e no plano de negócios, pois a maioria não possui capacidade interna de formulação destes documentos.

Em Boa Vista e Rio Branco, os projetos mais recorrentes apresentam baixo valor unitário, e exige-se plano de negócios para valores maiores. O grande problema destacado em Boa Vista é a existência de firmas particulares para elaboração dos projetos, cabendo ao banco uma assessoria, e a documentação na região, o que atrasa o processo concessório. Em Rio Branco, a percepção é que o planejamento melhora a perspectiva de negócios, mas são poucos os micro e pequenos empresários que apresentam um plano de negócios. Eles contam com a ajuda do Sebrae, porém a maior dificuldade é a inviabilidade econômica e a falta de gestão. Os gerentes de agência em Boa Vista e Rio Branco adicionam que as licenças ambientais são morosas, e as garantias são os maiores problemas na tomada de recursos, além de que, para o caso de Roraima, falta um órgão de assistência técnica tanto nestes municípios quanto na capital, pois não há uma “Emater” no estado.

Em Tefé, a agência financia pequenas e médias empresas, para capital de giro de pequenas quantias, em sua maioria, comerciantes. O gerente destaca que, após a maturação da agência e as tendências de negócios em outras regiões, há um indicativo do banco em financiar faculdades, clínicas e hospitais privados que queiram se instalar na região e ofereçam uma gama de serviços básicos que, historicamente, estiveram ausentes dos serviços ofertados no local.

Uma dificuldade na concessão de empréstimos naquele município é a ausência de pessoas com capacidade para elaboração de projetos de negócios na cidade, tendo inclusive o banco que realizar treinamento de assessoria para atuação neste ramo. Ademais, os processos que exigem peças contábeis foram modificados para aceitar balanços extracontábeis, já que a região possui poucos contadores e também

os empreendimentos são de médio e pequeno porte, dificultando a elaboração de peças contábeis mais consistentes. No entanto, entre os problemas, cabe destacar que a agência não tem dificuldade em tomar garantias com os comerciantes locais, pois a maioria tem o título da terra, o que é bastante diverso em relação aos outros municípios visitados durante a pesquisa.

Os principais problemas apontados pelos outros gerentes relacionam-se à apresentação de toda documentação requerida para avaliação do pleito. Em Belém, os destaques são: *i*) o licenciamento da operação pela burocracia dos órgãos concedentes; *ii*) os elevados custos cartorários e; *iii*) a questão fundiária, na qual a maioria dos tomadores tem dificuldade no registro legal da propriedade. Em Altamira, a agência nota uma dificuldade na tomada do primeiro crédito, por fatores existentes na demanda, como os problemas de regularização fundiária, que travam a apresentação de garantias, os documentos tanto escriturais de imóveis quanto pessoais dos tomadores e a precariedade de peças contábeis. No segundo momento, com alguns destes problemas sanados ou contornados, são menos complexas a renovação e a tomada de novos empréstimos.

Do mesmo modo ocorre em Porto Velho, onde os primeiros empréstimos são os mais difíceis, pois os clientes não têm muita informação acerca da documentação necessária para análise, o que só é sanado pelo acompanhamento subsequente conduzido pela equipe da agência. A gerência também cita, assim como em Rio Branco, que a rejeição dos projetos é, em geral, causada pelas irregularidades dos documentos, pela falta de capacidade administrativa e conhecimento de mercado. Ela cita que existem diversos exemplos de empreendedores que tentam investir em mercados alternativos como forma de diversificação do portfólio, sem a devida *expertise* para tal (como médicos que desejam investir em piscicultura).

Em Boa Vista, a gerência bancária destaca a falta de um órgão de assistência técnica rural como grave entrave para a evolução dos negócios, cabendo à secretaria de agricultura estadual este papel. Neste sentido, os técnicos apresentam dificuldades na tarefa de elaboração de projetos, além de o acompanhamento não se mostrar ideal. Como exemplo, foram citados os empréstimos a grupos indígenas, os quais apresentam 100% de inadimplência, por não ter acompanhamento nos negócios na criação de gado. Na parte urbana, a assistência técnica revela-se satisfatória, pois existem parceiros na elaboração de projetos e estudos de viabilidade como o Sebrae, mas ainda se verifica que entre 20% e 30% dos empreendimentos não possuem documentação satisfatória.

As mudanças destacadas que melhoraram o processo são aquelas que possibilitaram um limite de crédito portifolizado e uma elevação do limite de crédito autorizado no âmbito da própria agência para R\$ 2 milhões, como dito em Porto Velho, Rio Branco e Boa Vista. Neste último, a agência opina que deveria ser

aumentada também a margem de decisão da agência sobre outros assuntos, e não somente o limite de crédito. Em Tefé, a maior mudança ocorreu na implantação da agência, um grande marco para o município, enquanto que, em Altamira, houve uma mudança em relação à demanda, que aumentou a partir do início das obras da hidrelétrica de Belo Monte, e ele declara importante a existência de um fundo garantidor de crédito para tornar mais seguras as transações.

6.3.2 Região Nordeste

Na região Nordeste, todos os gerentes atestam que nos municípios menos dinâmicos, onde não há agência, o programa agências itinerantes é conduzido por agentes de desenvolvimento, que realizam visitas periódicas para concessão de empréstimos, ressaltando também o plano de expansão do banco.

Em relação à sazonalidade, o entrevistado da agência em Juazeiro do Norte-CE afirmou que, via de regra, na segunda metade do ano, os financiamentos são, em maioria, para implantação de modernização das plantas, representando um aumento na demanda, enquanto que nos três primeiros meses, há uma maior demanda em capital de giro. Em Arapiraca-AL, no segundo semestre, a demanda é maior em função do plantio agrícola, principalmente do abacaxi e da mandioca. Os gerentes de Parnamirim-RN e Cabo-PE colocaram que, devido à maior demanda no setor terciário, o fim do ano é o período de maior movimento, enquanto no setor rural a seca influencia a demanda. Em Crateús-CE, não se consegue identificar essa sazonalidade, enquanto em Barreiras-BA foi identificada presença de regularidade na demanda por recursos devido às características de setor agropecuário.

No tocante à necessidade de assessoria para facilitação do pleito, os gerentes do Nordeste salientaram que os empresários que procuram o banco têm alguma noção da atividade onde atuam, no entanto ainda assim carecem de assessoria extrema para aumentar as chances de obtenção dos empréstimos. É vital a presença de parceiros para melhor assessoramento dos pleitos.

Em Juazeiro do Norte, no meio rural, é importante a parceria com a Emater no período pré-concessão, pois assessoram o agricultor tanto no plantio quanto nas fontes de financiamento. Já em Arapiraca, foi levantado o problema da formalização dos empreendimentos, principalmente para as micro e pequenas empresas urbanas e o problema da regularização da terra na área rural. Em Parnamirim e Crateús, foi explicado que no cadastro ocorre um crivo das empresas aptas a negociar e que antes todos os pleitos necessitavam de plano de negócios, o que burocratizava o processo, e hoje há um limite pré-aprovado para mini e microempresas, com exceção da rural, em que ainda é preciso o projeto de viabilidade, por ter um risco mais expressivo. No caso de Barreiras, o gerente colocou que o perfil dos agropecuaristas locais exige um assessoramento especializado, o que já existe na região.

Com relação à concorrência de outras instituições bancárias, em Juazeiro do Norte, Barreiras e Arapiraca, foi reforçada a ideia de que o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame) e o cartão para pequenos e microempresários do BNDES são os principais substitutos dos fundos, enquanto em outras agências entrevistadas não se via o BNDES e seus instrumentos nem mesmo como substitutos. A menor taxa de juros e, principalmente, o maior período de carência torna os FCFs bem mais atrativos, não existindo concorrentes à altura. Os recursos do BNDES podem até ser vistos como substitutos dos fundos mas apenas quando estes não se encontram disponíveis numa dada localidade.

No Crediamigo do BNB, a diferença está nos valores disponíveis, que são bem baixos, podendo chegar no máximo até R\$ 6 mil, enquadrando setores mais frágeis da economia e com capital próprio do banco. De outro modo, no FNE, os tomadores são empresas em atividades diversas e de maior porte, as quais necessitam de mais documentos e exigências para apresentar uma proposta de crédito ao banco. A percepção nas agências é de que o Crediamigo atinge um público de menor renda, mas que, na evolução do negócio, acabam se tornando clientes do FNE. O pequeno produtor pega crédito no Crediamigo, cresce e vai pro FNE. É uma das estratégias, conforme dito por alguns gerentes.

O gerente em Juazeiro do Norte ressaltou que houve algumas mudanças nos últimos anos, como: elevação da alçada nas agências para aprovação de recursos para micro e pequenas empresas; melhoria na utilização de tecnologia bancária com o *credit score*, dando limites automáticos para clientes e eliminando processos – como também corroborado por entrevistas nas agências de Arapiraca e Crateús; criação de uma área específica para análise de micro e pequenas empresas; e não obrigatoriedade de apresentação de projeto para financiamentos mais simples e de baixo custo. Sem embargo, mencionou-se a necessidade de melhorias no sistema de informação do banco e aumento do quantitativo de pessoal, dada a expansão recente do número de agências em todo o Nordeste. Em Arapiraca, também se argumentou sobre o problema do difícil acesso ao sistema de informação do banco e sobre a centralização, para efeitos de autorização do crédito, dos processos na sede do banco em Fortaleza (CE), o que aumenta a burocracia e diminui a celeridade do processo.

Os obstáculos mais frequentemente destacados nas entrevistas são a burocracia no banco, as licenças ambientais morosas e as garantias reais exigidas. Os gerentes em Juazeiro do Norte e Arapiraca destacaram considerar que são muitos os documentos pedidos. O aumento do número de agências no Nordeste não representou um aumento correspondente no quantitativo de funcionários, o que se tornou um elemento de travamento nas operações cotidianas. Em Crateús, a percepção é que a operacionalização dos fundos é burocrática, e a isso se agregam os problemas na esfera das instituições estaduais, entre outros, dados pela morosidade

das licenças,² e do tomador que apresenta poucas garantias reais no setor empresarial e ausência de titularidade da terra na área rural. O entrevistado sugere a criação e apresentação de uma licença única, a exemplo da Certidão Negativa de Débito (CND), para agilizar processos.

Em Barreiras, o principal problema relatado foi a dificuldade de apresentar propostas de negócios viáveis ao banco. A despeito deste obstáculo foi ressaltada a mudança importante na possibilidade de financiamento rotativo do, no qual se o cliente cumpre de maneira sistemática e consistente uma série de exigências o crédito é automaticamente aprovado.

6.3.3 Região Centro-Oeste

No Centro-Oeste, a gerência entrevistada em Brasília (DF) indicou que o Banco do Brasil faz uma efetiva divulgação do seu portfólio nos municípios do interior da região, não se encontrando, dada a vasta rede de agências, problemas incontornáveis para a realização de negócios. Em mesmo sentido, o gerente de agência em Rio Verde (GO) reafirmou essa posição, salientando que o FCO está bem conhecido na região, inclusive quanto às regras para enquadramento das propostas, pois a explicação é feita no início do processo. No geral, nas quatro agências visitadas no Centro-Oeste afirmou-se não haver na tomada de decisão sobre oferta de crédito uma orientação explícita para apoio ou atendimento prioritário a municípios menos dinâmicos – como propugnado pela PNDR – sendo os recursos do FCO acessados em quaisquer das agências mais próximas do solicitante.

No que tange à sazonalidade, como a maior parte da demanda por crédito nesta região é para operações do agronegócio (atividades rurais e fortemente mecanizadas), verifica-se expressiva constância no fluxo de demanda empresarial. Os gerentes em Bonito (MS) e Sinop (MT), contudo, acrescentam que a demanda empresarial apresenta alguma variação temporal para a demanda por capital de giro, que geralmente é mais forte no segundo semestre. Em Rio Verde, o gerente justificou a demanda constante devido ao ano agrícola do Sudoeste goiano ser cheio, em face da existência de uma safra e segunda uma “safrinha”.

A assessoria técnica é realizada pelo próprio banco através das avaliações do pleito, sendo que o FCO foge da tradicional carteira comercial, caracterizando-se como um meio de entrada do cliente, especialmente micro e pequenos empreendedores, no BB para outras operações de maior vulto. Em Bonito, a percepção é que a maior parte dos tomadores contrata consultores para consolidação de suas propostas ao banco. Geralmente isto ocorre depois de chegar com a proposta, frequentemente mal elaborada, que precisará ser refeita. Em Rio Verde, por sua vez,

2. Esse argumento também foi colocado em Barreiras.

comentou-se que existem técnicos especializados na realização do projeto, focando na capacidade do tomador e viabilidade do negócio. Em Sinop, a atuação com o Sebrae é ressaltada para o recebimento de orientações e para tomada de recurso e, dependendo do porte, as empresas contratam consultorias externas.

Os maiores entraves para o ambiente de negócios na região na percepção dos gerentes das agências é a viabilidade econômico-financeira do projeto e a morosidade na concessão de licenças. O gerente em Brasília afirma que a demanda do crédito é muito sensível à questão econômica e política dos empresários. Em Bonito foi destacada a dificuldade de apresentar projetos viáveis e a demora para licença operacional (por não ter corpo de bombeiros) e ambiental, pois os órgãos reguladores estão mais exigentes.

Em Rio Verde, os maiores entraves para concessão de recursos são a viabilidade econômica, o risco e a restrição ao crédito, além de algumas licenças vistas como desnecessárias. Em Sinop percebe-se que apesar dos pequenos terem dificuldades de apresentar dados econômico-financeiros, o principal problema é uma alegada escassez de recursos para o FCO.

Os principais concorrentes do FCO na região são o Programa de Geração de Renda (Proger), que apresenta condições similares, e o Cooperfat³ ambos programas de atendimento de crédito a micro e pequenos negócios tocados pelo próprio Banco do Brasil. Em Bonito, segundo relato o FCO não tem concorrência à altura, enquanto em Sinop foi comentado que a alternativa mais visível está nos recursos do BNDES, onde inclusive pode ser realizado um *mix* do FCO com recursos do BB para diminuir a taxa de juros médio, a exemplo do que ocorre no Nordeste. Em Rio Verde, as taxas cobradas pelo FCO são comparadas às do Plano de Sustentação de Investimentos (PSI) do BNDES.

O gerente de agência entrevistada em Brasília destaca que as principais mudanças no processo nos últimos anos foram uma maior automatização das rotinas, rapidez na análise feita fora da agência e a simplificação das regras de concessão. Assinalou achar uma necessidade de maior divulgação da linha de recursos do FCO bem como treinamento específico para que os operadores conheçam de perto as orientações da política de desenvolvimento regional, pois o FCO tem sido visto mais como uma linha de crédito na carteira do Banco do Brasil que um mecanismo de desenvolvimento. Para o gerente em Bonito, é necessário ampliar a alçada das agências para fornecer crédito, dando-lhe maior autonomia para liberação de recursos. Em Sinop e Rio Verde, a única mudança reconhecida no processo foi a digitalização de documentos, que facilitou o andamento do trâmite e afirma-se não haver reclamação exacerbada em relação à burocracia.

3. Linha de crédito especial para Cooperativas e Associações que tem como fonte o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

6.4 Fatores que influenciam a inadimplência

O quarto ponto de investigação são fatores que influenciam a inadimplência, visando conhecer os principais motivos que levam as empresas demandantes à inadimplência; avaliar a existência de fatores internos às empresas e de fatores externos que afetem a inadimplência, como experiência em empreendedorismo e vantagens do bônus de adimplência; verificar os motivos para liquidações antecipadas dos empréstimos do FC, bem como de renegociações; além de visualizar a capacidade de concorrência das empresas com mercados externos.

6.4.1 Região Norte

As informações colhidas dos relatos dos entrevistados apontaram para dois grupos de fatores que influenciam a inadimplência na região Norte. Um que aponta para a ausência e/ou insuficiência de gestão dos empreendimentos, reportados mais frequentemente nos municípios de Belém (PA) e Porto Velho (RO), e o outro que condiciona a fatores de mercado e localização a ocorrência de inadimplência, mais citados em Boa Vista (RR), Altamira (PA) e Tefé (AM).

Em Belém, a falta de gestão – entendida como a dificuldade de enxergar as nuances do mercado, como nichos e preços, principalmente nas primeiras operações – foi apontada como o principal motivo de inadimplência. O que ajuda a minorar esta taxa são os bônus de adimplência, por gerar descontos nas parcelas pagas em dia, conforme indicado em todas as cidades visitadas. Em Porto Velho os entrevistados nas agências locais do Basa se ressentiram da mesma percepção. Lá, a gestão financeira foi apontada como entrave, principalmente o controle de contas. As renegociações realizadas entre agência e tomador geralmente resultam de dificuldades de caixa das empresas fruto da baixa capacidade de gestão. Em ambas as cidades, foi consenso que as empresas tomadoras de crédito não têm capacidade de concorrer com empresas externas do mesmo setor.

Sob diferente visão, em Boa Vista, a inadimplência foi vista como sendo influenciada pela necessidade de manter elevados recursos para fazer frente ao fluxo de caixa corrente e pela instabilidade para grandes negócios. O transporte na região é longo e sem previsibilidade de entrega. Quando as mercadorias atrasam, comprometem a venda, logo os comerciantes atrasam o pagamento. Na região, é necessário manter um estoque alto de produtos, em média que durem de quatro a seis meses, dependendo da atividade. Dessa forma, o fator que influencia inadimplência no capital de giro é o, relativamente mais alto, montante imobilizado para garantias do fluxo de caixa. A mesma explicação se aplica para a situação em Tefé, onde a dificuldade de deslocamento e a necessidade de altos estoques foram considerados fatores mais prováveis para influenciar a inadimplência. Outro ponto destacado naquele município é a ausência de maiores noções de empreendedorismo, pois

alguns clientes, inclusive no momento de solicitação de crédito, modificaram a proposta original de ramo de atividade, quando a análise preliminar realizada pela agência havia apontado não viabilidade do negócio apresentado.

Em Altamira, segundo os gerentes, há uma situação diversa. Em face ao momento de alta demanda por crédito – em função do *boom* de negócios provocado pela construção da hidroelétrica – a maior preocupação do empresariado local é se manter no mercado local, enfrentando bravamente a concorrência que vem de fora, mas também enxergando oportunidades naquelas atividades em que podem atuar complementarmente, condicionado, obviamente, pela sua capacidade de oferta. Com isso, a agência citou que o nível de inadimplência tem sido baixo e o problema não é a informação do empresário, mas sim as condicionantes do mercado que impactam sobre a sua capacidade de pagamento, como a distância do mercado consumidor e a concorrência das empresas entrantes, principalmente neste momento.

Em Rio Branco, a instabilidade do mercado é a maior culpada da inadimplência. Eles citam o caso da enchente do Rio Madeira, onde todos os produtores ficaram inadimplentes, pois o acesso ao restante do Brasil foi interrompido. Cabe destacar que os pagamentos começaram a ser efetuados não após a reabertura da estrada que liga a Porto Velho, mas sim com a intensificação do comércio com o Peru.

6.4.2 Região Nordeste

No Nordeste, o tomador de crédito geralmente apresenta experiência prévia e quanto mais o empresário conhece do seu ramo de negócio, melhor é sua capacidade de gestão, mas todos opinam que o nível da mão de obra nas cidades ainda é baixo. O gerente entrevistado na cidade de Cabo de Santo Agostinho, litoral sul de Pernambuco, citou que muitas empresas foram abertas atraídas pela construção da refinaria de Abreu Lima, no entanto, como o movimento já apresenta sinais de desaquecimento, ele percebe que os mais inexperientes foram os primeiros a ter dificuldade nos negócios.

Todos os gerentes afirmaram que o bônus de adimplência, como nas outras agências, é fundamental como incentivo para o pagamento em dia e reduz o índice de inadimplência. No entanto, a integralização da dívida não é incentivada pelo banco, pois não compensa liquidar antecipadamente. A única exceção é Barreiras (BA), por atender empresas maiores do setor agropecuário, que necessitam constantemente de crédito e realizam o pagamento do último empréstimo para viabilizar o próximo. O gerente de Juazeiro do Norte (CE) adiciona que os tomadores buscam não liquidar as faturas com antecedência, pois a baixa taxa de juros, os prazos alongados e a amortização não compensam a liquidação antecipada. O único fator destacado para liquidação antecipada é cultural, como exposto em Parnamirim

e Cabo de Santo Agostinho, no qual o tomador assume um empréstimo como um compromisso moral de realizar o quanto antes sua liquidação.

Os entrevistados alinharam-se, cada qual a seu modo, em revelar que a inadimplência tem sido maior para aqueles empreendedores menos assistidos tecnicamente ou por motivos de oscilação de mercado. Em Juazeiro do Norte, o principal motivo relatado para o não pagamento das faturas foi as circunstâncias negativas do mercado, como uma má previsão de vendas ou fatores de colheita, mas os devedores sempre buscam a renegociação com o banco. Enquanto que o gerente de Arapiraca (AL) deu mais ênfase ao problema de gestão interna dos negócios pelo empresário como uma das causas da inadimplência. Nesta mesma linha, o gerente em Cabo de Santo Agostinho afirmou ser um grande fator de inadimplência o mau planejamento, a falta de experiência e o não comprometimento com obrigações financeiras. Em Crateús (CE), por sua vez, o gerente afirmou que a estiagem, ao levar a perdas na produção esperada, foi um fator preponderante para o inadimplemento observado.

Com relação à fragilidade das empresas locais em comparação a concorrentes externos, a percepção varia conforme o setor preponderante na cidade. Em Parnamirim, Juazeiro do Norte e Cabo de Santo Agostinho, as agências percebem que a chegada de concorrentes de outras regiões pode dificultar as empresas locais. Em Arapiraca, este fato não é verificado, pois os setores atacadista e movelaria já enfrentam concorrência externa, isto é, de outros estados. Já em Crateús, é destacado que o comércio é interligado com outros municípios, onde os comerciantes locais conseguem concorrer com as cidades do entorno, inclusive Fortaleza, e o setor rural tem dirigido sua produção para as frequentes feiras públicas com os parceiros em demais municípios. Em Barreiras, as empresas agropecuaristas destinam sua produção ao mercado externo e por isso apresentam condições de concorrência.

6.4.3 Região Centro-Oeste

No Centro-Oeste, os gerentes destacam que a noção de empreendedorismo influencia na elevada inadimplência das operações, com o bônus de inadimplência sendo vital para manutenção da inadimplência, além de serem raras as liquidações antecipadas.

Para o gerente de agência entrevistado em Brasília, os principais motivos da inadimplência são problemas de mercado e a gestão do negócio. Entretanto, as experiências de inadimplência têm sido pequenas e a prática de antecipação de liquidação do empréstimo é prática rara de ocorrer, pois as atividades de comércio e serviços atendidas pela agência geralmente tem êxito no negócio.

Em Bonito (MS), a percepção obtida é que os tomadores que experimentam a inadimplência geralmente possuem negócios menos organizados e com falhas

de estruturação interna. Neste município, cuja vocação produtiva é o turismo ambiental sustentável, a renda de curto prazo gerada obriga os empresários a se profissionalizarem constantemente. Ademais, pela própria característica do FCO com baixa taxa de juros, não se gera interesse na liquidação antecipada dos empréstimos tomados.

Para o gerente de Rio Verde (GO), a análise de viabilidade minimiza o risco, além de realizarem consulta prévia física no local do empreendimento, tornando a taxa de renegociação baixa. Em Sinop (MT), o principal motivo de inadimplência é o ramo ao qual o negócio está situado, como o madeireiro, e as razões são geralmente ligadas ao mercado, tanto de renegociação quanto de inadimplência. Uma informação relevante é que existe liquidação antecipada no encerramento da atividade, principalmente no setor madeireiro.

6.5 Papel dos governos

A quinta parte do formulário de pesquisa visou avaliar o papel dos governos na redução ou retirada de obstáculos enfrentados pelo setor produtivo. Neste sentido, foi avaliada a percepção dos bancos quanto às principais dificuldades para os negócios e quais seriam as principais medidas a serem tomadas pelas diferentes esferas de governo para alterar o quadro de dificuldades; verificar a percepção dos bancos em relação às dificuldades do mercado no médio e longo prazo; e como os FCs se inserem neste contexto. Ademais, se busca analisar a coordenação das ações dos bancos com outras políticas públicas (principalmente, as voltadas para capacitação da mão de obra) nas três esferas de governo, inclusive com a PNDR, para reduzir as desigualdades regionais, captando as expectativas do banco em relação ao mercado regional e nacional para os próximos cinco anos.

O primeiro tópico refere-se às dificuldades encontradas – relatadas pelos gerentes de agências – para o ambiente de negócios, mostradas no quadro 1, para a região Norte, Nordeste e Centro-oeste.

QUADRO 1
Maiores dificuldades para os negócios em ordem de importância

Norte						
	Belém	Porto Velho	Altamira	Tefé	Boa Vista	Rio Branco
1	Transporte	Carga tributária	Transporte	Transporte	Transportes	Carga tributária
2	Comunicação	Mão de obra especializada	Comunicação	Distância	Distância	Mão de obra não qualificada
3	Mão de obra especializada		Concessão de licenças		Regularização Fundiária	Transporte
4	Gestão pública				Documentação	

(Continua)

(Continuação)

Nordeste						
	Juazeiro do Norte	Arapiraca	Parnamirim	Ipojuca	Barreiras	Crateús
1	Mão de obra não qualificada	Carga tributária	Mão de obra não qualificada	Mão de obra não qualificada	Mão de obra não qualificada	Mão de obra não qualificada
2		Mão de obra especializada	Carga tributária	Carga tributária	Escoamento da produção	Carga tributária
Centro Oeste						
	Brasília	Sinop	Bonito	Rio Verde		
1	Mão de obra especializada	Carga tributária	Comunicação	Carga Tributária		
2		Mão de obra não qualificada	Mão de obra não qualificada			
3		Transporte	Carga tributária			

Fonte: questionários da pesquisa.

6.5.1 Região Norte

Os resultados mostram que na região Norte, os problemas são similares entre as cidades, mudando apenas de magnitude e ordem. Os transportes são, sem dúvida, a maior dificuldade da região. Todas, exclusive Porto Velho, apontaram este como o principal problema. Nos municípios de Tefé e Boa Vista, a dificuldade de acesso e a distância aos mercados produtor e consumidor são a segunda maior preocupação.

Em Porto Velho, o relato da gerência do banco assinala que a carga tributária é considerada a maior dificuldade para os negócios, seguido pela ausência de mão de obra qualificada no município. O transporte não é visto como problema na cidade pela boa interligação rodoviária com o restante do Brasil pela BR 364.

Em Boa Vista, há uma situação peculiar sugerida na entrevista. Devido à instabilidade política do país vizinho, a Venezuela, antes um grande parceiro comercial, os comerciantes locais têm dificuldade em firmar transações com aquele país, o que fecha ainda mais a possibilidade de mercado daquela região.

Em Altamira (PA) foram apontados como maiores problemas além do transporte, a comunicação, que dificulta o escoamento da produção, e a morosidade na concessão de licenças pelos órgãos públicos. Outro fator que foi apontado nas cidades maiores, Porto Velho e Belém, é a baixa qualificação da mão de obra e a gestão pública em Belém, entendida como a morosidade de conseguir licenças e documentos.

Para resolver estas dificuldades, foi indagado qual seria o papel do Estado (em seus três níveis: federal, estadual e municipal) para solucioná-las. Em Boa Vista, o gerente apontou que o drama do transporte poderia ser resolvido pelo governo federal, a regularização fundiária por meio de uma parceria entre o governo estadual

e a União e a agilidade na concessão de licenças com parcerias entre o município e estado. Para ele, seria interessante um grupo de trabalho para identificar e debater estes problemas, pois o planejamento da região é incipiente e dependente do governo federal. É verdade, reconhece o gestor, que o governo federal, na última década, se mostrou mais presente no estado de Roraima, com a ampliação da universidade federal e criação de pontes e aduanas nas regiões de fronteiras, além das demarcações das terras indígenas. Tudo isso tem facilitado a interlocução entre as partes, mas a necessidade de maior aproximação de ações continua.

Em Tefé no Amazonas, a presença do Estado é menos efetiva. Foram apontados como parceiros o Sebrae e Senac, porém pontuais em alguns projetos. No âmbito estadual, o gerente apontou a parceria com o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Amazonas (Idam), ainda limitada a alguns produtores de farinha, e com a universidade estadual (UEA) que possui um *campus* no município com cursos de licenciatura, sem, contudo, um atrelamento às atividades econômicas. O governo municipal foi apontado como o mais frágil, pois duas obras – uma praça e a orla de Tefé – foram iniciadas com recursos do governo federal, mas há vários anos não foram concluídas.

Em Porto Velho, por sua vez, foi apontado que o governo federal poderia melhorar a infraestrutura de transporte rodoviário e diminuir a carga tributária, enquanto o governo estadual poderia melhorar a burocracia em relação às licenças, assim como a prefeitura municipal poderia aperfeiçoar o trâmite de alvarás, que são bastante morosos. Do mesmo modo em Belém, a agência ratifica a melhoria no processo de concessão de documentos pelos entes subnacionais, enquanto o governo federal seria o responsável pelos problemas macro, como a infraestrutura.

Em Altamira, a percepção da ação do governo federal se configura na construção da hidrelétrica de Belo Monte, cujo maior potencial de desenvolvimento é desenvolver atividades já existentes na região, como a produção e comercialização do cacau e a pecuária, através de uma verticalização da produção, seja na construção de frigoríficos ou beneficiamento local do cacau para produção de chocolate. O governo estadual deveria colaborar para desenvolver estas atividades, que são permanentes na região.

Nas demais cidades visitadas os gestores dos bancos de desenvolvimento têm visão diversa sobre o potencial – isto é, a visão de longo prazo – do mercado regional e nacional. Porto Velho e Altamira pensam na verticalização da produção como uma proposta em longo prazo. O gerente de Belém destaca o potencial logístico e de exportação do Pará, com grandes obras de portos e rodovias para escoamento da soja e do gado provenientes do sudeste. Em Boa Vista, é esperado o melhoramento da estrada e o funcionamento do linhão que abastecerá o estado, que está embargado por passar no meio de uma reserva indígena.

Em Tefé, não foi identificada pelo gerente uma medida ou ação tanto do poder público quanto da iniciativa privada, que modifique a realidade da região.

Em Rio Branco (AC), a percepção da gerência é do déficit de infraestrutura na região, cuja participação do Estado no sentido de sua resolução é considerada essencial. Foi relatado que o governo estadual é atuante apenas na realização de pequenas obras muito devido às reais dificuldades de deslocamento e interligação do território estadual. A visão, neste caso, é que deve ser incentivada a produção regional e, em um prazo mais largo, de cinco anos ou mais, as perspectivas são pouco animadoras e negativas. Ademais as descontinuidades administrativas geradas por ciclos eleitorais resultam, na região, em instabilidade econômica.

6.5.2 Região Nordeste

No Nordeste, a dificuldade identificada como mais relevante, pelos gerentes consultados, foi o problema da baixa qualificação da mão de obra. Em segundo lugar, foi citado o peso da carga tributária incidente sobre os negócios. Em Arapiraca, o relato colhido sinalizou que a carga tributária é um problema macroeconômico grave e que somente pode ser atacado em nível federal e pelo congresso nacional. O gerente em Juazeiro do Norte colocou que o problema está na baixa qualificação da mão de obra observada até nas operações simples, como operar máquinas de gelo, trabalhar em escolas, atendimento ao público. Ele destacou que a oferta de mão de obra é alta, mas a qualificação é baixa. Além do que há um desencontro entre a formação (ou falta dela) e os requerimentos específicos do mercado de trabalho local: a formação disponibilizada não está ligada às atividades econômicas da cidade.

As escolas técnicas federais e estaduais foram apontadas como soluções em quatro cidades (Cabo de Santo Agostinho (PE), Parnamirim (RN), Juazeiro do Norte (CE) e Arapiraca (AL)), mas vistas ainda como recentes e com cursos não tão vinculados à demanda de trabalho existente na região.

Em Juazeiro do Norte, o gerente entende que o governo poderia trabalhar nas escolas técnicas em cursos de formação mais específicos como hotelaria, atividade forte na região; enquanto em Parnamirim, foi citada a necessidade de formação de mão-obra para o comércio e a indústria. Em Barreiras (BA), ocorreu o inverso. As escolas técnicas já são antigas na região e centradas na formação de técnicos agrícolas, o que elevou a oferta destes profissionais, em detrimento de outros ramos.

Outras medidas para minorar os problemas citados foram encontradas em Cabo de Santo Agostinho. O governo municipal criou a figura do alvará provisório durante a tramitação do permanente, para facilitar a rapidez dos negócios na cidade.

A atuação do banco junto aos entes federativos é realizada geralmente em ações pontuais, como o FNE itinerante e as feiras de negócios. Os gerentes de agência

em Juazeiro do Norte e em Arapiraca convergiram, cada qual a seu modo, para destacar que os governos deveriam atuar em conjunto com os bancos para saber quais as reais necessidades do lugar, visto que os bancos ainda atuam motivados pela demanda de empréstimos, ou seja, têm sua própria visão sobre o mercado local e a formação da oferta. Importante ressaltar que foi relatado que não se observa uma visibilidade das ações do Ministério da Integração – quer sobre o desenvolvimento regional, quer diretamente sobre os fundos constitucionais. Tudo se passa como se a política de crédito subsidiado fosse uma iniciativa própria do Banco do Nordeste. Nem mesmo a Sudene é percebida como instituição interveniente destas questões do desenvolvimento regional. O gerente em Arapiraca apontou que a implantação de escolas técnicas e cursos de medicina foi determinante para a mudança, ainda que em seu início, no nível e qualidade da formação das pessoas na região. Aqui fez diferença a ação do governo federal na implantação do instituto federal de educação (IFE) e de um câmpus da universidade federal no município. Diferentemente, em Juazeiro do Norte, foi ressaltada a parceria entre o âmbito federal e estadual para a mudança estrutural na formação de mão de obra da região do Cariri. O gerente neste último município salientou, ainda acerca de formas de solucionar gargalos existentes, que se torna necessário melhorar processos que simplifiquem a emissão de documentos e diminuam a burocracia, além de aumentar incentivos fiscais e baixar taxas de juros.

Em Crateús, o gerente manifestou preocupação com a ausência de parcerias mais efetivas e constantes entre governo estadual e municípios. Citou que os governos deveriam trabalhar no sentido da constituição de um modelo de pulverização do crédito, em que os entes federativos entrariam como avalizadores. Ademais, ele acredita que seria melhor acompanhar o crédito com apoio dos órgãos externos (Controladoria-Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU).

Em Juazeiro do Norte apontou-se que é forte o envolvimento do banco com o município, principalmente para eventos. Em Parnamirim, o gerente destacou que nos programas de desenvolvimento industrial do estado, o banco é chamado para assessorar e participar com a liberação do crédito.

A perspectiva de futuro revelado pelos gerentes de agência no Nordeste está muito ligada à previsão de continuidade (e em vários casos, de finalização) de obras dos entes federativos, principalmente do governo federal. Em cinco anos para frente, a agência de Juazeiro do Norte espera o término da ferrovia Transnordestina que passa a 100 km da cidade e favorece a logística dos quatro estados em que a região do Crajubar está localizada. O aeroporto também é visto como uma mudança importante, embora precise ampliar o número de voos. Nos últimos anos, ele destacou a ação do governo estadual, que inaugurou faculdades, hospital regional, escolas técnicas e fez outras obras de infraestrutura na região, sendo

inclusive mais ativo que o governo federal, que é visto como um parceiro nestas atividades. Em Arapiraca, a inauguração do *shopping* da cidade, a chegada de uma mineradora, o curso de medicina e da planta de uma grande rede hoteleira são fatores que aumentam a demanda e a renda na cidade, criando uma expectativa de crescimento nos próximos cinco anos.

O gerente de Crateús percebe que a chegada de um *campus* da universidade federal e de um polo industrial com isenção tributária do estado e município para laticínios, processamento de carne, têxtil e calçados vai impulsionar o município. No município do Cabo de Santo Agostinho percebe-se o mesmo com o término das obras da refinaria de Abreu Lima, que já trouxe uma gama de condomínios logísticos e empresas adjacentes ao porto.

Para o gerente de Parnamirim (RN) é necessário aumentar interiorização do investimento, com mais crédito subsidiado para o pequeno produtor. Ele percebe que há um movimento de empresas vindas de São Paulo para vários distritos industriais nos arredores (Goianinha e Macaraíba: montadora, química, móveis, alimentos, condomínios de galpões) e tal movimentação de empresas passa a exigir atenção para que o pequeno empresário local possa também se beneficiar do ciclo de expansão econômica.

6.5.3 Região Centro-Oeste

No Centro-Oeste, as dificuldades mais relatadas foram a elevada carga tributária e a deficiência de mão de obra qualificada. O gerente em Brasília apontou uma baixa qualificação como impeditivo do êxito dos pequenos e médios negócios na cidade e não vê ações concretas de órgãos públicos para resolver este entrave. Outras dificuldades mencionadas, além da mão de obra, relacionam-se a fatores de mercado influenciadores da rentabilidade dos empreendimentos. Ele crê que em Brasília o panorama para os negócios é favorável e com tendência de crescimento, com pequenos polos industriais, mas carregados ainda pelo setor de comércio e serviços que tem peso relativo predominante na estrutura produtiva do distrito federal.

No município de Sinop, a maior reclamação também foi a carga tributária, não só em nível federal, mas também estadual, segundo percebe o gerente. Para ele, é essencial que o governo estruture os setores de energia, transporte e educação na região e aponta que o banco realiza parcerias com órgãos de infraestrutura, além de realizar o FCO itinerante com ajuda de parceiros. A situação esperada em médio prazo é de reforço da tendência à agroindustrialização de produtos ligados à soja, milho e madeira. Ele sugere que o FCO deveria manter uma estrutura administrativa em cidades polo, como a criação de conselhos deliberativos regionais, de forma que o tomador teria o contato mais direto com a pessoa que pensa a operacionalização do fundo.

Em Bonito, o gerente percebe que os serviços de comunicação e mão de obra são os grandes entraves. Para melhorar as condições na região, ele cita que o empresariado poderia se unir para realização de cursos de qualificação para os funcionários. O governo estadual poderia melhorar as estradas na região e trazer mais órgãos públicos para a cidade como corpo de bombeiros, delegacia da receita federal, *campus* da universidade e institutos federais de ensino. Ele destaca que o grande problema para o estabelecimento de parcerias é a descontinuidade programática de governos, que não conseguem formular planos estruturados visando a articulação de polos da cadeia produtiva local (APLs) e reforcem a posição do ecoturismo na economia local. Numa perspectiva prospectiva, o cenário para um horizonte de cinco anos adiante é positivo. Percebe-se que apesar da crise econômica, a demanda pelo turismo na cidade ainda continuará firme.

Em Rio Verde, centro de uma região produtora de soja, a principal reclamação do gerente acerca dos negócios é com relação ao peso da carga tributária, embora ele destaque também as deficiências em infraestrutura e mão de obra qualificada atingindo negativamente o empresariado local. Sua visão do cenário futuro para os negócios, no momento da entrevista, foi de confirmação de uma tendência de expansão da atividade econômica, onde os recursos do FCO serão fortemente demandados e necessários.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações tomadas como mais relevantes sobre esta avaliação qualitativa da PNDR e de seus instrumentos explícitos em relação às percepções dos tomadores de recursos dos fundos constitucionais de financiamento são apontadas a seguir.

A demanda empresarial comanda os recursos. As entrevistas realizadas permitiram, *grosso modo*, inferir que a utilização dos recursos dos fundos constitucionais (FCO, FNO e FNE) tem sido comandada fortemente pela demanda empresarial em cada local onde se visitou. Tem sido a percepção individual e autônoma do empresariado local acerca das melhores alternativas e possibilidades para seus negócios que vem dirigindo a tomada dos recursos nas três macrorregiões.

É razoável, contudo, afirmar que aqueles bancos com caráter mais de desenvolvimento regional, como são o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, têm tido pró-ativismo no sentido de ir atrás do cliente, propor e orientar novos negócios. Não se pode dizer o mesmo, a partir dos relatos obtidos nas entrevistas, da atuação do Banco do Brasil no que se trata da aplicação dos recursos do FCO. Neste caso, os recursos confundem-se com as demais linhas de crédito operacionalizadas pela ampla e diversificada carteira deste banco. Entretanto, se percebe, amplamente nas três macrorregiões alvo da política regional, que definições setoriais e mesmo territoriais advindas de uma orientação de política de desenvolvimento regional

para fortalecimento de determinados setores e/ou territórios não estão presentes (ou estão fracamente presentes) na alocação dos recursos.

Os empresários mostravam-se, ao longo das entrevistas, com raras exceções, desconhecedores da existência de uma política nacional de desenvolvimento regional que pudesse estar orientando a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais. Sabem que tais recursos visam ao apoio ao setor produtivo com financiamentos com taxas de juros mais baixas e com prazo de carência facilitado, entretanto, não atribuem, regra geral, qualquer proximidade dessas fontes a políticas explícitas de desenvolvimento regional.

A base econômica local é, usualmente, o elemento de comando da demanda por recursos. Contudo, alguns produtores agropecuários, efetivamente os de grande porte, mostraram-se altamente sabedores da dinâmica das políticas nacionais de apoio às suas atividades. Produtores de grande porte na atividade pecuária, por exemplo, com propriedades e negócios simultaneamente nas regiões Norte e Nordeste assumiram que manuseavam muito bem as operações de financiamento de ambas as fontes do FNO e FNE, bem como são captadores frequentes de recursos do BNDES e do crédito agrícola do Banco do Brasil.

O gargalo da infraestrutura. Entre as três mais importantes dificuldades enfrentadas pelos empresários entrevistados estavam, por ordem, a elevada carga tributária, a deficiência da mão de obra e os *deficit* de infraestrutura. Quanto aos dois primeiros, pode-se afirmar que estão definitivamente fora do âmbito de qualquer possibilidade de atuação dos FCF. Entretanto, para a questão da infraestrutura, os FCF poderiam ter papel mais relevante no financiamento de projetos de investimento públicos e mesmo parcerias público-privadas. De fato, é amplamente sabido pela experiência e constatado pela literatura que, entre outros atributos das regiões de menor desenvolvimento no Brasil, está sua mais baixa dotação de infraestrutura em geral e, em particular, a de transportes e comunicações facilitadora dos negócios.

Em regra geral, os montantes envolvidos em grandes obras de infraestrutura são elevados e requerem operações de *project finance* mais complexas. Os fundos constitucionais poderiam dar maior contribuição a esta tarefa de ampliação da dotação de infraestrutura nas três regiões onde atuam de maneira a elevar o efeito multiplicador dos investimentos privados em geral.

- A visão dos gerentes (ofertantes do crédito) de agências

As percepções captadas pelas entrevistas realizadas junto aos gerentes das agências dos bancos operadores mostram que os maiores tomadores dos fundos constitucionais na amostra de municípios visitados são micro e pequenas empresas que atuam no mercado local, havendo uma distinção regional na motivação para a tomada de recursos. Na Amazônia, os empréstimos, geralmente, são para

implantação e capital de giro; esta última modalidade muito presente nas agências do interior, devido ao elevado custo de deslocamento de pessoas e mercadorias. No Nordeste, implantação e capital giro são modalidades mais frequentes em municípios de mais baixa renda, porém houve também elevação na demanda de recursos para expansão do negócio ou da planta existente. No Centro-Oeste, a demanda é maior por modernização e giro. O capital de giro do FCO, geralmente, é residual, ou seja, só é ofertado quando os recursos para implantação e expansão não atingem as metas, ocasionando um aumento na demanda nos últimos meses do ano.

Pode-se apontar por um ciclo de tomada de recursos que tem a seguinte direção: os recursos são demandados em primeiro lugar para implantação de negócio novo; na sequência, a demanda é orientada para o financiamento do capital de giro; e por fim, a demanda é reclamada para a expansão do nível de atividade prevacente. Deve-se mencionar que o capital de giro, em particular, tem se caracterizado como instrumento para tornar o demandante um tomador recorrente junto ao banco que financiou a sua implantação.

Nas regiões Norte e Nordeste, os recursos do fundo são importantes desde o início do negócio, passando pelo fortalecimento e sua expansão posterior; enquanto no Centro-Oeste, a percepção mais frequente nos lugares visitados foi a de que os empresários primeiro se estruturam com recursos próprios, para somente depois passar a recorrer aos créditos dos fundos.

Com relação à facilidade do processo, foi visualizado que no Nordeste, geralmente, as operações se tornam menos burocráticas na segunda operação, pelo estabelecimento de uma relação mais próxima e de maior conhecimento entre o tomador e o gerente do banco regional. No Centro-Oeste e Norte, foi percebido que as dificuldades burocráticas enfrentadas no ato da primeira operação entre as partes, continuavam em algum grau nas operações seguintes.

Com relação ao atendimento de municípios mais de menor nível de desenvolvimento socioeconômico, o BNB esteve, nos últimos cinco anos, em processo de expansão de seu número de agências, bem como tem realizado com frequência programas itinerantes, como o FNE itinerante e o agente de desenvolvimento. O Basa realiza o FNO itinerante para atender municípios mais pobres, entretanto, o vasto território e a incipiente infraestrutura são dificultadores da transmissão do crédito pelo território amazônico; enquanto o BB, cuja principal força está na sua enorme rede de agências no território nacional, não possui uma política direcionada ao atendimento peculiar e característico exigido pela política de desenvolvimento regional.

Para os bancos, os principais problemas citados como entraves para a realização de suas operações dos recursos dos FCs foram: *i)* morosidade na emissão de

licenças por parte dos órgãos públicos; *ii*) baixo limite de aprovação no nível da agência e burocracia no trâmite interno do processo; e *iii*) falta de capacidade de gestão dos negócios por parte dos tomadores demandantes.

As sugestões de resolução apontadas para os problemas destacados acima foram: *i*) o aumento do limite de crédito no âmbito das agências; *ii*) parcerias com órgãos de assistência técnica governamentais; e *iii*) maior investimento na área de informática dos bancos de desenvolvimento, principalmente, no Norte e Nordeste – no Centro-Oeste, o BB já trabalha com processos totalmente informatizados.

O principal concorrente dos recursos dos fundos constitucionais, tal como citado mais vezes pelos entrevistados, é o crédito do BNDES, devido aos procedimentos desburocratizados na operacionalização desse último.

Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, o entrave citado de maneira mais frequente ao ambiente de negócios foi a baixa e insuficiente qualificação da mão de obra. Na região Norte, o obstáculo mais citado foi o problema de transporte de pessoas e mercadorias associado às grandes distâncias a serem vencidas na região. Ademais, nas três regiões todos destacam que o nível atual de carga tributária cobrada à atividade produtiva no país é um grande entrave ao seu desenvolvimento.

Para solucionar estes problemas, os governos subnacionais são vistos como parceiros em assistência técnica e emissão de documentos. O nível federal é percebido através da realização de obras de infraestrutura. No Nordeste, o crescimento recente das escolas técnicas estaduais e federais foi visto como um ponto positivo para melhoramento da mão de obra existente.

Em todas as regiões, os gerentes pontuam, em geral, que as ações do Ministério da Integração são mais relacionadas à defesa civil e não visualizam o fundo constitucional como instrumento deste ministério, mas entendem, por vezes remotamente, que são recursos governamentais intencionados para uma política regional.

Sobre as perspectivas pensadas para o futuro, elas variaram muito conforme o perfil econômico do município e o grau de internalização dos projetos recentes de maior envergadura, seja público ou privado. Todos apontaram para uma crença na melhora do cenário econômico no período vindouro (vale destacar que as entrevistas se concentraram no segundo semestre de 2014 e início de 2015). No Nordeste, esta perspectiva esteve ligada à existência de relevantes investimentos em obras do governo federal, como a transposição do rio São Francisco e construção de refinarias. No Norte e Centro-Oeste, contudo, não é percebida, entre os entrevistados, uma presença tão forte do governo federal quanto no Nordeste, e as previsões positivas para o cenário futuro foram mais tímidas e mais alinhadas com as condições prevalecentes no mercado.

Uma leitura sintética geral do comportamento dos atores entrevistados pode ser apresentada por uma interpretação comparada de suas principais vocalizações (quadro 2). Sobressai como elemento de convergência a visão do que vêm a ser os principais gargalos aos negócios (as deficiências de infraestrutura e de mão de obra) e do desconhecimento revelado dos fundos constitucionais como instrumentos de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Noutra direção, as divergências apresentadas estão relacionadas à visão dos empresários de que os bancos (e por referência imediata, seus gerentes) são burocráticos e dificultadores. Na contraparte, os gerentes disseram que os pequenos e micro empresários são despreparados para a gestão de seus negócios e para a elaboração de projetos consistentes de captação de recursos.

Os empresários se eximiram das disputas políticas nas localidades onde residem e operam negócios ao apontarem que governos (federal, estadual e/ou municipal), regra geral, atrapalham e estão pouco atentos a suas reivindicações.

QUADRO 2

Visões convergentes e divergentes entre tomadores e ofertantes

	Empresários/tomadores de recursos	Gerentes/ofertantes de recursos
Convergência de visões	Principais gargalos aos negócios: Infraestrutura precária, principalmente transportes; Deficiência de mão de obra qualificada Desconhecem a Política nacional de desenvolvimento regional	Principais gargalos aos negócios: Infraestrutura precária, principalmente transportes; Deficiência de mão de obra qualificada Maioria diz conhecer a PNDR, mas não sabem falar sobre seus objetivos, instrumentos e orientações.
Divergência de visões	Acham que os bancos são excessivamente burocráticos, com os pleitos de financiamento demasiado demorados para aprovação Governos atrapalham: vêm os governos (federal, estadual e municipal) indo na direção contrária dos negócios: não ouvem o produtor e fazem políticas voltadas para os interesses da classe produtiva. Regra geral, os empresários ouvidos se colocam à margem das disputas políticas locais. "O problema são os outros".	a) Veem o empresário, mais efetivamente o pequeno e micro, pouco capacitado para a condução de seu próprio negócio (problemas de gestão) e com projetos de captação de recursos, via de regra, imprecisos e inconsistentes. b) Governos podem ajudar: entendem que os governos têm papel relevante: o federal para realização da infraestrutura de transportes e comunicações e o estadual para as questões de licenciamento.

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BOVENS, M.; PAUL H.; SANNEKE, K. **The Politics of Policy Evaluation**. Oxford, England: The Oxford Handbook of Public Policy, 2006.

RESENDE, G. M. *et al.* Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In*: RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Editor: Resende, G. M. Brasília: Ipea, 2014. v.1.

ANEXO A

QUESTIONÁRIO: EMPRESAS E EMPREENDEDORES DEMANDANTES**PARTE 1: A motivação para a tomada de recursos**

- Por que sua empresa se decidiu pela captação de recursos do Fundo Constitucional (FC)? Para a empresa existem outras fontes de financiamento além desta? Quais?
- Na hipótese de inexistência de recursos do FC que opções sua empresa teria para financiar projetos de investimento?
- É a primeira vez que capta recursos do FC? Se não, quantas outras vezes?
- Esta unidade de produção é matriz ou filial? Há outras unidades? Onde? Elas também captam recursos de FC?
- Sua empresa é de capital majoritariamente local/regional ou é extrarregional?
- Como avalia o esforço para realização do pleito/proposta de financiamento? É muito difícil e burocrático? É fácil? Algo pode ser melhorado? Já foi melhor/mais fácil antes ou agora está mais fácil?
- As empresas do setor produtivo onde seu negócio se insere (suas concorrentes) também captam recursos do FC?
- Como você avalia o tamanho de sua empresa frente ao mercado em que ela atua? Grande, média, pequena?

Sua proposta de captação de recursos do FC visou à investimento para:

- ampliação da planta atual?
- nova planta produtiva?
- modernização da planta existente?
- A proposta de investimento para aumento de produção visa a uma mudança do tamanho da empresa no mercado (passa de pequena à média, ou de média a grande, permanece na posição atual)?
- A proposta de investimento para aumento de produção visa ao mercado nacional ou também visa a exportações? Que papel as exportações vêm cumprindo no conjunto das vendas ao longo do tempo (está aumentando, diminuindo, não tem importância)?

PARTE 2: Decisão locacional

- Por que você decidiu localizar sua empresa neste município? Quais as principais vantagens e desvantagens desta localização? Existe ou existiu alguma intenção ou estudo para que esta empresa se desloque para outro município? Por que?
- Os produtos ofertados por sua empresa oferecem algum diferencial, de qualidade ou natureza, ligados à cultura local, matéria prima ou mão de obra especializada?
- Sua empresa tem ampliado seu quadro de funcionários? Em caso afirmativo de onde provêm os novos trabalhadores? Deste município e entorno ou de regiões mais distantes?

PARTE 3: Entraves ao desenvolvimento dos negócios

- Quais as maiores dificuldades que sua empresa enfrenta para a realização dos negócios? Tamanho do mercado, distância dos centros consumidores, infraestrutura de transportes e comunicações precária, mão de obra de baixa especialização, carga tributária, outra? (Pedir uma hierarquia das dificuldades: apontar a mais importante).
- Você avalia que o quadro de dificuldades existente hoje deve perdurar por muito tempo? Algo está sendo feito para mudar? O que está sendo feito?
- Qual pode ser papel do governo, isto é, da política pública, para alterar o quadro de dificuldades? Apontar, se possível, o papel das distintas esferas de governo (federal, estadual e municipal).

PARTE 4: Mercado e fornecedores

- Onde se localiza seu principal mercado consumidor (própria região; outra região do país; mercado externo)?
- Qual a participação de cada um desses mercados nas vendas totais da empresa? Quais as dificuldades para realizar exportações (câmbio; ausência de prospecção de mercados; acesso a financiamento para exportação; não é objetivo da empresa)?
- De onde (outra região; outro país) você compra, majoritariamente, seus insumos? E o maquinário?
- Qual papel as importações desempenham no fornecimento da empresa? Como essas importações vêm evoluindo? Qual o peso delas no total das compras? (Se o peso das importações vem crescendo, perguntar as razões).

- Você realiza/realizou plano de investimento em desenvolvimento tecnológico? Em que consiste (centro/unidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou compra de tecnologia pronta/consolidada)?
- Como avalia, num prazo de cinco anos a frente, o potencial do mercado regional? E o nacional?
- Você acredita que precisará recorrer novamente a recursos do FC para continuar ampliando sua produção?

ANEXO B

QUESTIONÁRIO: AGÊNCIAS BANCÁRIAS

PARTE 1: Características dos financiamentos

- Existe algum padrão preponderante para quem toma recursos do Fundo Constitucional de Financiamento (FC) nesta agência em relação ao setor de atividade, ao porte e ao mercado onde atua a empresa?
- Qual o principal motivo para a concessão de empréstimos do FC? (Implantação, expansão e modernização dos empreendimentos, expansão do mercado objetivo)
- Usualmente, as empresas são captadoras recorrentes de recursos dos FC?

PARTE 2: Financiamento do desenvolvimento regional

- Existe aderência dos financiamentos dos FC à PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional)? De que forma o plano operacional do banco (ou outro plano do banco) está relacionado (ou segue diretrizes) com o desenvolvimento regional?
- Em relação aos municípios mais necessitados, a adequação e distribuição das agências bancárias para a concessão de financiamentos é satisfatória? O que precisaria melhorar?
- Quais são as estratégias e dificuldades para a expansão dos financiamentos em municípios beneficiados pelos FC? A inexistência de agências bancárias é um problema?

PARTE 3: Processo de concessão de empréstimos

- O banco prioriza a concessão dos recursos do FC para as empresas localizadas em municípios menos dinâmicos? Como os FC são acessados por empresários de municípios onde não há agências bancárias?
- Existe alguma sazonalidade nos pedidos ou algum padrão nos requerimentos? Qual?
- As empresas recebem alguma orientação prévia ao financiamento? E posterior ao financiamento? Como esta orientação influencia no desempenho das empresas? Em geral, as empresas contratam consultores externos para elaboração de tais planos de negócios ou de projetos de viabilidade econômica e financeira ou possuem capacidade interna?

- Exige-se da empresa a apresentação de um plano de negócios ou de um projeto de viabilidade econômica e financeira? Qual o grau de detalhamento? Em sua opinião, esta exigência influencia no êxito do financiamento?
- Qual o grau de rejeição de projetos? Quais fatores mais dificultam a concessão de recursos? No caso de empresas em implantação, quais as principais dificuldades encontradas para a concessão de recursos?
- Quais seriam as linhas de crédito alternativas aos FC? Os FC oferecem as melhores taxas? Existem linhas de crédito menos exigentes (garantias, por exemplo)? Em alguma circunstância, os recursos dos FC são preteridos a alguma linha de crédito?
- Há distinção entre o tomador de empréstimos de linhas tipo “Crediamigo” e via FC? (apenas para o Nordeste)
- Houve alguma mudança no processo de concessão de empréstimos dos FC que melhorou o processo?
- Quais mudanças no processo de concessão de empréstimos você considera importante? Quais entraves poderiam ser removidos?

PARTE 4: Fatores que influenciam a inadimplência

- O solicitante, geralmente, apresenta alguma experiência prévia em empreendedorismo? Você acha que isso influencia aos resultados da empresa?
- Qual a importância do bônus de adimplência?⁴ Na sua percepção, ele incentiva a adimplência?
- Quais são os principais motivos para as renegociações e inadimplência?
- Você acha que as empresas são capazes de enfrentar a concorrência do mercado de outras regiões? Por que?
- Os empréstimos dos recursos dos FC são frequentemente liquidados antecipadamente? Quais os principais motivos?

PARTE 5: Papel dos governos

- Em sua opinião, quais são as maiores dificuldades para os negócios? Tamanho do mercado, distância dos centros consumidores, infraestrutura de transportes e comunicação precária, mão de obra de baixa qualificação, carga tributária, outra?

4. Não há mais diferença entre as regiões. De acordo com a Resolução nº 4.297 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 30/12/2013, o bônus é de 15%, independentemente da região.

- Qual pode ser papel do governo, isto é, da política pública, para alterar o quadro de dificuldades? Apontar se possível, o papel do governo federal, estadual e municipal distintamente.
- Quais ações poderiam ser coordenadas entre bancos e o poder público para aperfeiçoar a utilização dos recursos dos FC para se reduzir as desigualdades regionais e melhorar a distribuição das atividades produtivas no território?
- Como avalia, num prazo de cinco anos à frente, o potencial do mercado regional? E o nacional? Você acha que será um contexto favorável para novos financiamentos via FC?

AValiação Qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de seus Instrumentos Explícitos: Uma Percepção dos Atores Locais

João Carlos Ramos Magalhães
Aristides Monteiro Neto
Rodrigo Portugal da Costa
Guilherme Mendes Resende
Alexandre Gervásio de Sousa

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta os principais resultados da avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos. Esta avaliação foi realizada a partir da aplicação de questionário a atores locais relevantes para o alcance dos objetivos da PNDR. Este questionário aborda os objetivos, premissas e instrumentos de política utilizados pela PNDR e possui uma natureza relativamente distinta daqueles aplicados aos ofertantes e demandantes dos fundos constitucionais de financiamento, dado que estes atores não influenciam e não participam diretamente na aplicação e utilização dos fundos constitucionais de financiamento.

O questionário avalia a capacidade de o Estado brasileiro de retomar uma ação planejada e coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) para reduzir as desigualdades inter e intrarregionais brasileiras e o estudo do impacto das políticas federais, estaduais e municipais sobre o desenvolvimento de municípios localizados em microrregiões prioritárias à PNDR ou de municípios que desempenham papéis relevantes para a redução dessas desigualdades e/ou para a ativação e exploração de especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais brasileiras. O questionário também aborda a intenção da PNDR de articular políticas setoriais entre os ministérios e associar as políticas estaduais e municipais às políticas federais para a transformação da dinâmica regional brasileira mediante a institucionalização do território como foco central das políticas públicas federais.

A PNDR trabalha sobre o território nacional recortado em microrregiões geográficas, conforme definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e as classifica em quatro tipos: *Alta Renda*, *Dinâmica*, *Estagnada* e *Baixa Renda* pelo cruzamento das variáveis *rendimento domiciliar médio por habitante* e

variação dos PIBs microrregionais entre 1990 e 1998. As microrregiões *Alta Renda* são aquelas cuja renda familiar média por habitante é maior que a média brasileira, independentemente da variação no PIB, e não são alvos de intervenção da PNDR. As microrregiões *Dinâmicas* possuem baixa renda familiar, mas crescimento significativo do produto interno bruto (PIB) em períodos recentes. As *Estagnadas* possuem rendimento domiciliar médio, mas baixo crescimento econômico e as de *Baixa Renda* possuem baixa renda familiar média e baixo crescimento econômico.

2 DESCRIÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO E DE SUA IMPORTÂNCIA NA REGIÃO

A primeira seção do questionário tem como objetivo fazer uma descrição socioeconômica do município e de sua importância na região. Esta seção pretende oferecer uma breve exposição das atividades econômicas, das condições sociais e infraestruturais e das interações socioeconômicas entre o município e seus vizinhos. Também são abordados os tipos de parceria, como consórcios e convênios, com outros entes federados e os principais parceiros comerciais existentes; a existência de instrumentos de captação de investimentos, sejam fiscais ou não; e as principais transformações econômicas ocorridas na região nos últimos vinte anos.

2.1 Principais atividades econômicas dos municípios

A maior parte dos atores consultados considera o setor de serviços e comércio o principal gerador de renda e empregos de seus municípios. Estas configuram-se como cidades-polo, atraindo consumidores da região para a prestação de serviços, principalmente nas áreas de saúde e educação superior.

Até mesmo em Sinop, município que possui expressivo PIB agrícola, existe a percepção de que os setores de serviços e comércio são os que mais dinamizam sua economia. Esta resposta pode refletir o potencial de geração de empregos e a geração de receita desses setores para o poder municipal.

Em geral, municípios menores identificam a agricultura, especialmente de soja e milho, e a pecuária como suas principais atividades econômicas. Apenas o secretário de Rio Verde destaca a importância da cadeia produtiva desenvolvida a partir da atividade primária. Neste município, houve a instalação de indústrias para o processamento de soja e milho, em decorrência do desenvolvimento da indústria de produtos cárneos na região.

2.2 Consórcios e convênios intermunicipais

Em relação à interação entre os municípios, percebe-se que não há uma cultura de associação das municipalidades para o planejamento do território. Algumas iniciativas isoladas são identificadas: em Arapiraca e Rio Branco, buscou-se coordenar a

produção primária com os municípios vizinhos a partir da instalação de indústrias; em Sinop e Crateús, houve, sob coordenação do Estado, a ampliação da oferta dos serviços de saúde em cooperação com seus municípios vizinhos; em Crato, foi consolidado um consórcio entre sete municípios para o desenvolvimento do turismo; e, finalmente, em Bonito, há um consórcio que envolve sete municípios para a construção do aterro sanitário, fruto da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Particularmente, a municipalidade de Arapiraca participou, sem sucesso, de uma parceria público-privada em que treze municípios forneceriam matéria-prima para a instalação de uma fábrica de farinha em seu município. A secretária deste município indicou a descontinuidade dos governos estadual e federal como fator determinante para o insucesso do projeto. A implantação, em Rio Branco, de uma fábrica de rações e de tratamento do pescado para a exportação, principalmente para o Peru e a Bolívia, estimulou o desenvolvimento da piscicultura nos municípios do entorno.

As tentativas de coordenação partem, portanto, do encadeamento da produção primária causado pela instalação de indústrias ou pelo estímulo de políticas dos governos estaduais e federal. A dificuldade em instituir associações intermunicipais que coordenem o desenvolvimento de seus territórios sinalizam municipalidades que veem seus vizinhos como meros usuários de seus serviços públicos e privados, e não como parceiros socioeconômicos.

Exceções são encontradas em Altamira e Rio Branco. A despeito de serem identificadas como cidades polarizadoras em sua região, os atores reconhecem que, devido ao baixo desenvolvimento de sua indústria, se configuram como grandes importadores dos principais centros industriais. Estima-se que 95% do consumo de Altamira provenha de outros estados. A secretária de Rio Branco destaca que o município exporta para o Peru e a Bolívia e importa do Brasil, com exceção do período de alagamento do rio Madeira, quando importam gasolina e hortifrúti da Bolívia, e que seus moradores viajam muito para comprar na Bolívia e fazer turismo no Peru. Esta também ressalta a próspera relação entre o município e estes países devido à construção da transoceânica; a finalização de uma infraestrutura para exportação; e a resolução de gargalos alfandegários para criar uma zona de exportação.

3 INSTRUMENTOS DE APOIO E ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO MUNICÍPIO

A capacidade de um município de atrair investimentos privados é um dos principais vetores de desenvolvimento local. Apesar disso, quando indagados sobre os instrumentos de apoio à atração de investimentos, a maior parte dos atores identifica apenas mecanismos de isenção fiscal, como a isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a doação de

terrenos.¹ Poucos foram os atores que citaram outros mecanismos frutos da construção de competências, como a coordenação de arranjos produtivos locais (APL), a capacitação de mão de obra ou a disponibilização de infraestrutura adequada para o investimento, ou seja, a criação de um ambiente econômico-institucional apropriado à instalação de novas empresas.

3.1 Transformações econômicas nos municípios

Em geral, relata-se que, nas últimas duas décadas, a economia dos municípios passou por profundas mudanças, destacando-se a oferta de serviços públicos e privados, notadamente nas áreas de saúde e educação. Tais transformações foram acompanhadas por um aumento significativo da renda *per capita* dos municípios.

Destacam-se as economias de Sinop, Arapiraca e Rio Branco, que sofreram transformações estruturais devido, respectivamente, às exigências ambientais, que inviabilizaram a indústria madeireira e fortaleceram a agricultura, a pecuária e a indústria de serviços, bem como notadamente o setor educacional; à redução do consumo de tabaco, que permitiu ao município se configurar como importante fornecedor de hortaliças para sua região; e à implantação de uma infraestrutura de transportes que revolucionou o acesso ao município e o deslocamento no estado.

3.2 Entraves ao desenvolvimento do município e potencialidades

O objetivo da segunda seção do questionário foi identificar entraves ao desenvolvimento do município e potencialidades. Busca-se aqui identificar razões para o atual nível de renda e de dinamismo econômico do município, possíveis caminhos para elevar o desenvolvimento do município e de sua região e particularidades e potencialidades que possam ser incentivadas.

Cita-se como maior entrave ao desenvolvimento do município a escassez de recursos financeiros. Segundo os atores, essa escassez está agravada pela atual crise fiscal da União, que reduz os repasses aos municípios, e pela redução de impostos de determinados setores para dinamizar a economia.

Especificamente, a incipiente infraestrutura de transportes é citada pelos secretários de Sinop, Rio Verde, Rio Branco e Altamira. Duas cidades do Centro-Oeste com grande vocação agrícola e duas da região Norte.

Em Sinop, ferrovias e hidrovias que facilitassem o acesso de sua produção aos portos e aos principais centros de consumo são vistas como indutoras do desenvolvimento. Em Rio Verde, por sua vez, tem-se a escassez de ferrovias e rodovias de qualidade como principal entrave ao desenvolvimento.

1. A utilização desses instrumentos parte de estudos *ad hoc*.

Em Rio Branco e Altamira, citam-se as grandes distâncias e a falta de uma infraestrutura de transporte adequada como fatores que inviabilizam investimentos em grandes indústrias na região.

Deficiência na infraestrutura energética é salientada por três atores como um forte entrave ao desenvolvimento econômico. Entre esses, o de Rio Verde e o de Altamira, além do secretário de Boa Vista, que atualmente recebe energia elétrica da Venezuela, sendo o único estado não interligado ao sistema nacional.

Em Crato, Bonito e Porto Velho, cita-se a dificuldade dos municípios de obter recursos da União. Falta nessas municipalidades mão de obra qualificada para a concepção de projetos e submissão para os editais abertos pelos ministérios.

O secretário de Bonito cita, ainda, o alto custo de vida do município, que impediu a instalação de uma faculdade em seu município. Com isso, existe uma grande evasão da população que busca educação superior, destinando as melhores vagas da indústria de turismo a pessoas procedentes de outros municípios, enquanto restam à população local apenas as vagas que exigem menor qualificação.

Além da deficiência energética, o secretário de Boa Vista aponta que o principal entrave ao desenvolvimento de toda sua região é a questão fundiária. Este secretário afirma que, apesar de este problema estar sendo resolvido, como muitas áreas ainda têm sua propriedade indefinida entre agentes privados, União e estado, grandes investimentos deixam de ser implementados em sua região.

Em Natal, o ator entrevistado frisa a ausência de serviços culturais e de serviços sofisticados, além do desenvolvimento de serviços concorrenciais nas cidades vizinhas, que fazem parte do polo turístico de Natal.

4 PARTICULARIDADES E POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO

Em relação às potencialidades de desenvolvimento a serem estimuladas pelos municípios, a indústria de turismo é apontada por quatro atores: Boa Vista, Natal, Crato e Bonito. Destacam-se o turismo ecológico baseado na preservação ambiental e exploração de particularidades de cada região.

Devido ao potencial de geração de renda e emprego, o desenvolvimento industrial é citado em Crato, Crateús e Rio Verde. Neste último, trata-se de colocar em evidência o agronegócio, a principal vocação do município. Entende-se que a industrialização do município ainda é incipiente, focada na transformação primária dos produtos agrícolas, e que existe um grande potencial para atração de indústrias de outros elos da cadeia produtiva.

Em Rio Branco, além do incentivo à agricultura, acredita-se possuir uma indústria madeireira competitiva, que consegue vencer a barreira da distância e exportar para a Europa. Assim como a carne, chamada de carne verde, pois é

produzida em grandes áreas de pasto e possui um “selo verde” que permite um prêmio na exportação para Europa. Esse sistema produtivo absorve continuamente inovações tecnológicas que aumentam a produtividade e reduzem o impacto ambiental da atividade.

Por estar em uma região estratégica, Arapiraca incentiva a instalação de indústrias, por meio de infraestrutura energética adequada² e de um estoque de terrenos destinado a este fim.

5 PAPEL DOS CONVÊNIOS FEDERAIS NA POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS

O terceiro objetivo é identificar e descrever as políticas federais de desenvolvimento regional executadas nos municípios entrevistados e absorver análises das secretarias municipais, bem como de outros atores locais relevantes, sobre como é realizada a construção deste processo político.

A primeira pergunta desta seção, oitava questão do questionário, infere sobre o nível de aceitação das propostas de projetos que a prefeitura submeteu ao governo federal e sobre o peso dos convênios federais e estaduais no orçamento da prefeitura.

A nona e a décima questão do questionário demandam uma descrição dos principais programas e projetos federais executados em seus municípios nos últimos anos e dos respectivos órgãos financiadores. Devido à similaridade dos temas investigados por esse grupo de questões – 8, 9 e 10 –, destacamos a seguir os principais pontos e recomendações de política extraídos da análise das respostas obtidas.

5.1 Importância dos recursos federais nos orçamentos municipais

A análise das respostas obtidas revela a importância crucial dos recursos federais para o orçamento e o desenvolvimento de longo prazo dos municípios, uma importância bem menos significativa dos recursos dos governos estaduais e a incapacidade financeira dos municípios entrevistados de executar de forma autônoma estratégias de desenvolvimento e de atender suas demandas de infraestrutura e eventuais situações de emergência.

A importância dos recursos financeiros oferecidos pela União é tão significativa que alguns secretários chegaram a declarar a participação destes recursos nos orçamentos totais de seus municípios. Neste sentido, destacam-se as declarações dos secretários dos municípios de Arapiraca, que declarou serem estes recursos responsáveis por 80% dos investimentos feitos na cidade e fundamentais para o desenvolvimento de seu município; de Crateús, que desconhece projetos

2. Segundo relato do secretário de Arapiraca, uma mineradora descobriu ouro e cobre na região, mas que parou suas atividades por falta de financiamento. Esta mineradora demandou energia elétrica de alta qualidade, o que foi atendido. Além disso, chegará o gás natural, o que aumentará oferta de energia na região, atraindo outras indústrias.

recusados, salvo a demanda de um centro de hemodiálises, e afirma que estes recursos representam 50% do orçamento da prefeitura; e o de Boa Vista, que revela que o município não tem qualquer convênio firmado com o governo do estado e que 100% dos convênios existentes são firmados com a União.

Entre as secretarias entrevistadas, foram as dos municípios de Rio Verde e Natal as que indicaram a menor participação dos recursos advindos dos convênios federais nos orçamentos totais de seus municípios: em torno de 20% em Rio Verde, que conta basicamente com projetos na área da saúde – apesar de ter poucos projetos encaminhados, a sua maioria é aprovada, e entre 5,0% e 9,0% nos orçamentos anuais do município de Natal de 2000 a 2015. Este secretário também ressalta que praticamente não existem convênios firmados entre o município e o governo do estado e no período de 2013 a 2014 o município teve apenas quatro propostas de convênio recusadas e 56 convênios em vigência. O secretário de Rio Verde afirma que a secretaria encaminha poucas solicitações de projetos para o governo federal, e a maioria das solicitações do município são atendidas.

5.2 Projetos federais ressaltados pelos municípios entrevistados

Esta subseção descreve a importância dos convênios realizados com o governo federal por uma apresentação sintética dos principais convênios e parceiros federais destacados pelos secretários municipais entrevistados.

O secretário do município de Arapiraca ressalta a facilidade que o município possui em captar recursos federais e a importância de que esta captação seja parcimoniosa, “pois é o município quem arca com a maior parte dos custos de manutenção” dos programas. O secretário destacou os exemplos das escolas de tempo integral e da construção de um centro de convenções na cidade e relacionou como principais parceiros os ministérios do Turismo (MTur), das Cidades (MCidades), da Saúde (MS) e da Educação (MEC), que proveem praticamente todos os recursos advindos do governo federal. Informou também que a prefeitura trabalha com a Caixa Econômica Federal (CEF) e não possui qualquer projeto com o Banco do Nordeste (BNB).

O secretário do município de Boa Vista afirma que o município dispõe de diversos pleitos atendidos pelo governo federal – como os demandados ao MCidades, ao MI, ao Ministério da Cultura (MinC), à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e destaca dois grandes projetos de infraestrutura: um de drenagem, para evitar alagamentos, com recursos do MCidades; e o de mobilidade urbana, viabilizado por financiamento do BNDES.

O secretário do município de Altamira também destaca a importância das verbas federais para o desenvolvimento da região e cita dois importantes projetos para a nação, realizados majoritariamente no município: o projeto de Belo Monte,

que aqueceu a economia local e aproximou o governo federal; e a construção do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS), que organiza uma parceria entre os municípios da região do Xingu, como Altamira, e os governos federal e estadual; e, apesar de ainda contar com uma aplicação de recursos aquém do que se previa, já aprovou projetos importantes, como a melhoria da produção de grãos. O secretário lista o Programa Luz para Todos e programas para áreas rurais apoiados pelo BNDES, projetos como Programa Nacional de Extensão Rural (Proner), escolas técnicas e Educação de Jovens e Adultos (EJA), bem como enfatiza a necessidade de o município avançar com a educação na área rural e expandir a oferta de cursos profissionalizantes na área da economia.

O secretário de Sinop listou diversos programas federais executados no município, como os de habitação, saneamento, saúde e transportes do PAC, assim como recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os programas Saúde Bucal, Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Farmácia Básica, Farmácia Popular, Vigilância em Saúde, Construção de Unidade Básica de Saúde (UBS), Bolsa Família, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), os serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) e Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) também são executados no município.

Em 2013, Sinop absorveu R\$ 1,4 bilhão dos governos federal e estadual para as secretarias de Assistência Social, Trabalho e Habitação. Foram listados como principais parceiros deste município o MI, o MCidades, o MTur, o Ministério da Justiça e Cidadania (MJ), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), o MEC, o MS e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

O secretário do município de Crateús relaciona como principais programas executados pelo governo federal os de assistência social, saúde e infraestrutura urbana, com a construção de academias populares e de 1.180 casas para famílias que vivem em condições subnormais, o Bolsa Família e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Como principais parceiros federais, o mesmo secretário cita o MEC; o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic); o Ministério da Fazenda (MF); o Ministério do Trabalho (MT); o MS; e o MDS.

O secretário do município de Porto Velho destaca que este foi o município que mais recebeu recursos do governo federal entre 2009 e 2012, a maior parte deles advinda do MCidades para a realização de obras urbanas. O MI aportou significativo volume de recursos no ano de 2014 para apoiar no início do socorro oferecido a mais de 20 mil famílias desamparadas por desastres advindos com a enchente do rio.

A secretária de desenvolvimento do município de Rio Branco destaca que o município recebe verbas de diversos ministérios, como do Ministério da Defesa (MD), que oferece toda a frota do município de escoamento da produção pelo Programa Calha Norte; do MDS, que aporta verba para a área produtiva; do MCidades, que investe em infraestrutura urbana; do MTur, que aporta recursos para o aumento da malha rodoviária; e do BNDES, do qual recebe altos recursos de financiamento.

A secretária de meio ambiente do município de Bonito destaca a alta qualificação de seus funcionários e a visibilidade do município para a garantia de parcerias com diversos ministérios, como a oferecida pelo MTur, que estimula eventos pontuais – como o festival da Guavira, que é voltado para a comunidade local –, trabalha o desenvolvimento local e auxilia na execução de diversos projetos federais, como o de asfaltamento e o de administração de resíduos sólidos. A secretária ainda não conseguiu encontrar uma ferramenta que solucionasse os problemas de saúde enfrentados pelo município, e acredita ser este um problema central em todos os municípios.

O secretário do município de Rio Verde destaca os programas na área de educação, com a construção de creches e escolas; na área da saúde, com a construção de hospitais, como um hospital municipal e uma UPA; e na área de projetos sociais, com a construção de aproximadamente 2 mil casas. Como principais parceiros, ele cita MTur, o MS e o MCidades.

O secretário de Natal lista, entre os principais programas financiadores dos projetos desenvolvidos pelo município nos últimos dez anos, estes: PAC; Esporte e Lazer na Cidade; Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica; Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística; Programa Planejamento Urbano; Saneamento Para Todos; e Segurança Pública com Cidadania. Os principais projetos são executados nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; drenagem e pavimentação de vias públicas; urbanização de assentamentos precários; melhoria das condições de habitabilidade; recuperação de área degradada; e adequação do sistema viário municipal. Os principais ministérios parceiros são estes: MCidades, MTur, Ministério do Esporte (ME), MDS, MI e MJ.

6 RELAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Um dos atores entrevistados na região Norte destaca a decisão de cortar qualquer relação com o MI após terem submetido vários projetos e emendas para estimular a produção por mais de três anos e nunca terem sido atendidos. O ator acredita que estes convênios não foram construídos pelo fato de o ministério dispor de poucos recursos financeiros e enfatiza a necessidade de este ministério ser reestruturado e

ter seu orçamento aumentado para evitar os enormes custos políticos e administrativos gerados pela criação de programas sem recursos – por exemplo, os incorridos no município com a coordenação e a participação em diversas discussões de suas equipes técnicas e vários atores convidados pelo município (como produtores e gestores) em parceria com o MI e outros ministérios para a implantação dos territórios e consórcios que em nada resultaram.

O secretário do município de Arapiraca declara que desconhece alguma aplicação de recursos do MI ou a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no município e que não há qualquer projeto integrado entre prefeitura e BNB, apesar de afirmar que este atue na região. A prefeitura atua com a CEF. Em Rio Verde, também não se realiza nenhum convênio com esse ministério.

7 PARTICIPAÇÃO DAS PREFEITURAS E DO GOVERNO FEDERAL NA CONCEPÇÃO DOS CONVÊNIOS

Quando questionados se as iniciativas e a concepção dos projetos, programas e financiamentos federais executados em seus municípios partiram principalmente da prefeitura e atores locais ou do governo federal, aproximadamente metade dos secretários responde que esta iniciativa parte da prefeitura, como foi o caso dos secretários de Bonito, Boa Vista, Arapiraca, Natal e Sinop, e a outra metade responde que existem tanto projetos idealizados pela prefeitura quanto projetos idealizados pelo governo federal.

Os secretários de Boa Vista, Rio Verde e Sinop esclarecem que, após avaliadas as necessidades do município, suas prefeituras elaboram os projetos em formato que os capacitem a concorrer a linhas abertas pelos ministérios. A secretária de obras de Rio Verde acrescenta que, além dessas linhas, o município também conta com emendas parlamentares para a execução de seus projetos.

Os secretários de Arapiraca e os de Natal afirmam que suas prefeituras idealizam projetos que se encaixem nos programas e nas linhas de financiamento do governo federal. O município de Natal dispõe de diversas secretarias para realizar projetos setoriais de infraestrutura e prestação de serviços urbanos para em seguida integrá-los à Secretaria Municipal de Planejamento e garantir uma complementaridade necessária a um efetivo processo de urbanização.

Vários secretários citam verbas que se originam de programas inicialmente concebidos pelo governo federal. O secretário de Rio Branco destaca as grandes injeções que o município recebe do programa de infraestrutura do PAC e dos programas federais de saúde e educação. Neste caso, o governo federal apresentava as opções de ações e os municípios se credenciavam. “Outros projetos, como o do Mercado do Peixe, submetido ao Mapa, que deve ser aprovado agora, após dois

anos de negociação, foi feito de forma mais robusta até que se adequasse aos recursos de que o ministério dispunha. Esse melhorará a comercialização regional, que era executada apenas pela Ceasa”.³

O secretário de Porto Velho destaca que o MCidades é muito proativo, “pois este cria determinadas políticas e inclui o município em seus projetos, enquanto o Ministério da Integração é plenamente reativo”.

O secretário de Altamira destaca a presença do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), do MCidades e da Casa Civil e aponta a necessidade de se intensificarem alguns segmentos, como o papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) de financiar a cadeia produtiva local e a assistência técnica. Este também ressalta o fracasso do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), dois órgãos importantíssimos e muito demandados na região.

O único secretário que afirmou que a concepção da maior parte dos programas executados em seu município partiu dos governos federal e estadual foi o de Crateús, também foi o único a citar uma atuação ativa do BNB.

7.1 Grau de aceitação dos projetos submetidos pelos municípios ao governo federal

Com exceção do secretário do município de Sinop, que afirmou que este município tem tido tanto propostas recusadas quanto aprovadas, a maior parte dos secretários entrevistados declarou que seus projetos são majoritariamente aprovados pelo governo federal, e alguns destes secretários acrescentaram que este sucesso se deve à alta qualificação de seus corpos técnicos.

7.1.1 Recomendações para simplificar a execução de convênios entre governo federal e municípios

Uma parte das prefeituras entrevistadas, normalmente as prefeituras dos municípios com menor população e menores orçamentos, destacou a relação-chave entre o grau de aceitação dos convênios demandados por suas prefeituras ao governo federal e a qualificação de seus corpos técnicos. Apesar de esta relação não ser apontada pelos municípios mais ricos, que já dispõem naturalmente de altos orçamentos e grande corpo técnico, é importante salientar que a maioria dos municípios brasileiros também possui baixos orçamentos.

3. Centrais Estaduais de Abastecimento (Ceasa).

A secretária de meio ambiente do município de Bonito descreve a dificuldade que prefeituras com baixos orçamentos enfrentam para realizar o grande volume de tarefas necessárias à manutenção de convênios com o governo federal.⁴

Nossa prefeitura conta com apenas três pessoas para descobrir a abertura de editais pelos ministérios para a realização de novos convênios; escrever os projetos técnicos de forma suficientemente bem elaborada a atender a concorrência; gerir os convênios existentes; coletar dados para elaborar os relatórios demandados por todos os ministérios que o município se relaciona, e por organismos como o Cinis, Funasa e o governo do estado, sobre o encaminhamento desses convênios; e ainda responder às demandas correntes do município e criar ferramentas que atendam às necessidades municipais e com tempo para realizar inclusive pesquisas em campo.

Em seguida, a secretária oferece algumas soluções que poderiam ser replicadas em algumas prefeituras com dificuldades semelhantes.

A equipe da prefeitura apesar de ser muito pequena, por ser técnica, talvez tenha um diferencial em relação a outras prefeituras em conseguir enxergar mais facilmente as necessidades do município, e em escala maior, enxergar a adequação dos editais às demandas específicas do município para se encaixar a estes e correr atrás dos recursos. Os editais surgem e você corre atrás dos editais. Mas mesmo assim não temos perna técnica para fazermos tudo que o município precisa. Sai mais barato fechar convênio com uma ONG capacitada para construir e executar projetos, como o de monitoramento de água, do que licitar empresas para realizar as obras, despender técnicos para coletar água, frete, e etc.

É importante ressaltar que as amenidades ambientais oferecidas pela cidade de Bonito atraem organizações não governamentais (ONGs) com corpos técnicos muito qualificados, como a que essa secretária trabalhara por mais de três anos antes de ser contratada pela secretaria do município. Diante dos cenários mais adversos, que expressam a maioria dos municípios com baixa população e baixo orçamento, torna-se ainda mais importante a seguinte recomendação política da secretária de Bonito:

Os ministérios precisam capacitar técnicos das prefeituras sobre como participar de seus editais, mexer em seus sistemas e escrever os projetos para que os municípios não precisem gastar recursos com escritórios que o façam e para que a distribuição dos recursos seja mais justa e não concentrada em municípios maiores e mais ricos, que possuem mais verbas e mais pessoal mais qualificado.

4. Apesar de a população de Bonito ser relativamente de alta renda, o orçamento do município não é tão elevado devido à pequena população de 19.587 habitantes, segundo o Censo de 2010.

7.2 Parcerias entre prefeitura e entidades locais, como empresas, ONGs, grupo de moradores e microempreendedores

Essa questão revelou que a maior parte das administrações municipais não realizam grandes parcerias com as entidades listadas acima. Os secretários que negaram esses tipos de parceria ou não citaram exemplos foram estes: o secretário de Porto Velho, que admitiu que a prefeitura não realiza qualquer parceria com o terceiro setor; o de Arapiraca, que cita apenas uma cooperação com outros municípios para o projeto de tratamento de resíduos; o de Sinop, que citou somente parcerias com os governos estadual e federal para oferecer linhas de crédito para micro e pequenas empresas; e o de Crateús, que não ofereceu qualquer exemplo, apesar de responder afirmativamente.

Os secretários que responderam mais afirmativamente a essa questão foram estes: o de Altamira, que afirmou existirem diversas parcerias informais entre prefeitura e ONGs, mas desacredita nos benefícios de se fortalecerem cooperativas; a de Boa Vista, que destaca parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e as federações da indústria e do comércio; o de Rio Verde, que aponta parcerias com associações comerciais e entidades filantrópicas; o de Crato, que aponta parcerias com ONGs, sindicatos e empresas locais; o de Rio Branco, com a existência de conselhos regionais que trabalham com grupos de pessoas para as áreas de habitação, infraestrutura para os bairros, de produtores rurais para facilitar a comercialização de seus produtos e de empresários; o de Bonito, que destaca a importância das ONGs para executar diversas atividades com recursos da prefeitura; e o de Natal, que fortalece o orçamento participativo e a realização de audiências públicas.

7.3 Autossuficiência em demandar convênios ao governo federal e cooperação e concorrência com outras prefeituras

A maior parte das secretarias entrevistadas declara que normalmente não concorrem com outras prefeituras para a realização de convênios com o governo federal e dificilmente contratam consultorias externas para elaborar os projetos que submetem à União. As secretárias de Bonito e de Arapiraca destacam o investimento contínuo em capacitação e a contratação de profissionais capacitados para seus corpos técnicos. Os secretários de Sinop e de Rio Verde dispõem de equipes de servidores contratados apenas para elaborar e submeter projetos à realização de convênios com o governo federal.

Enquanto o secretário de Crateús respondeu apenas que já concorreu com outros municípios, os secretários de Natal e Crato destacaram que só participaram de uma única concorrência nos últimos anos: para participar do programa de saneamento básico oferecido pelo MCidades, que Natal ganhou em 2013, e a implantação da faculdade de medicina em Crato.

Poucos secretários responderam que suas prefeituras realizam projetos em cooperação com outras prefeituras. O secretário de Rio Verde afirma que o município não realiza qualquer parceria com seus vizinhos, mas lembra que municípios menores usualmente fazem convênios com seus vizinhos para o tratamento do lixo, como é o caso de Bonito, que construiu um aterro sanitário em consórcio com seus vizinhos, atendendo à proposta da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). O secretário de Rio Branco destaca a ativa Associação dos Municípios do Acre (Amac) devido ao apoio técnico e político oferecido pelo prefeito do município de Rio Branco, que ajuda os outros municípios a elaborar projetos inclusive.

7.4 Melhor caminho para a concepção e a realização de projetos em convênio com o governo federal

Quando demandados sobre o caminho ideal para a concepção e a execução de projetos e programas financiados pelo governo federal, a única secretaria que escolheu a opção a – projetos majoritariamente concebidos pelo local – foi a do município de Arapiraca, mas esta acrescentou que a desvantagem dos projetos submetidos pela prefeitura é a exigência de contrapartidas financeiras à prefeitura. Sua resposta foi exemplificada pela duplicação da rodovia de acesso à Arapiraca, que obrigou a prefeitura deste município a realizar as obras acessórias de calçamento de 6 km de rodovia e de colocação de faixas de pedestres e redutores de velocidade. O secretário de Altamira, apesar de afirmar que quem está na ponta está mais próximo dos problemas, disse que o fortalecimento de maior parceria com o governo estadual possibilitaria ao município realizar projetos com maiores extensões. E ainda complementou afirmando que, neste momento, o município só conta com a parceria do governo federal.

Os outros municípios selecionaram a opção d – projetos concebidos em parceria entre instituições locais, estaduais e o governo federal. O secretário de Natal justificou que esta opção é a que oferece maior viabilidade técnica e financeira para seu município, pois este não consegue executar as medidas necessárias para a sua região metropolitana sem parcerias institucionais com o governo do estado e todos os municípios pertencentes a esta região, além de que parcerias que envolvem as três esferas de governo têm melhor exequibilidade financeira e maior coordenação por um objetivo em comum. A secretaria acredita que ter iniciativa e liderança em planejar ações na Região Metropolitana (RM) de Natal, por envolver espaços de outros municípios e interesses do governo do estado, deve partir do governo federal.

Os secretários de Crateús e de Rio Verde justificam que essa seria a melhor seleção pelo fato de os municípios conhecerem suas necessidades locais e os governos estadual e federal possuírem os recursos. O secretário de Rio Verde acrescenta, no entanto, que o governo de seu estado praticamente não tem recursos e que há uma sobrecarga excessiva sobre o município, que fornece, inclusive, funcionários

para o Poder Judiciário e arca com o banco de horas dos policiais militares. Ele destaca que muitos projetos na área de saúde não são efetivados, pois, apesar de o governo federal arcar com o custo físico de instalação do projeto, o município não consegue manter todo o custo de manutenção, como os salários dos funcionários e a compra de medicamentos.

Os secretários de Porto Velho e Rio Branco afirmam que se relacionam bem com seus governos de estado e o federal e destacam o papel dos governos estaduais. O governo de Rondônia constrói obras no espaço de Porto Velho, por exemplo, asfaltamento, construção de hospitais e outros investimentos. A secretária de Rio Branco ressalta que políticas federais para áreas remotas da Amazônia têm ficado um pouco em segundo plano e que a construção de políticas estruturantes, como a de BRs e grandes pontes, cabem e vêm sendo realizadas pelo governo do estado. Ela complementa que cabe à prefeitura trabalhar com a população e as cooperativas a fim de fortalecer os conselhos locais e alavancar o desenvolvimento do município, mediante parcerias e planejamento entre os três entes federativos; além disso, cita que o delineamento do programa deve ser apenas uns 10% de cima para baixo devido à falta de conhecimento dos técnicos de Brasília sobre as especificidades do local.

8 RELAÇÃO ENTRE AS SECRETARIAS E AS SUPERINTENDÊNCIAS E OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

A secretária de Rio Branco afirma que, apesar de existir uma agência do Banco da Amazônia S.A. (Basa) no município, esta não desenvolve qualquer trabalho com a prefeitura, e sim com o Banco do Brasil (BB) e a CEF – esta por conta dos projetos de infraestrutura que são analisados por seus técnicos. A secretária de Rio Branco cita o exemplo de um pedido de parceria com todos os bancos disponíveis para a realização da feira internacional PAN Amazônia, que resultou em apoio do Sebrae, da CEF e do BB, e nenhuma resposta do Basa: “Estou há seis anos como secretária. Recebo visitas da Caixa e do BB pelo menos quatro vezes ao ano e até do BNDES, que tem sua sede no Rio de Janeiro, mas eu nunca recebi uma visita do Basa”. Questionada sobre a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) a secretária responde: “outra desconhecida. Temos alguma coisa com a Sufama. Existiam alguns projetos e depois via emendas parlamentares. Mas agora não temos mais nada.”

A secretária acrescenta que chega muito pouco recurso do FNO à região, para alguns empresários, e que a pequena produção trabalha com o Pronaf.

O secretário de Porto Velho destaca a importância do crédito subsidiado e de longo prazo oferecido pelo FNO para o desenvolvimento regional, mas enfatiza a má ou pouca divulgação do produto como causa provável do baixo conhecimento de sua existência e vantagens. O secretário de Rio Verde relata que

existe a Secretaria de Indústria e Comércio, que trata do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), mas percebe o fundo como uma política do estado, e não do município ou da União. A secretária de Bonito afirma não existir qualquer relação entre a aplicação do FCO e os conhecimentos da secretaria e que conheceu o fundo apenas por ter feito uma pós-graduação em planejamento e gestão do turismo.

9 IMPACTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS NO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO E DE SUA REGIÃO

A quarta seção do questionário é formada por uma descrição dos impactos das políticas federais no desenvolvimento do município e de seu entorno. As perguntas visam perceber o grau de conhecimento do ator local em relação à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a sua avaliação sobre esta e outros programas de desenvolvimento regional do governo federal, bem como em quais campos os impactos das ações do governo federal são mais bem percebidos, como nos seguintes campos que o questionário exemplifica para orientar os secretários: geração de emprego e renda; entrada ou abertura de novas atividades econômicas; ativação de potencialidades locais; capacitação da mão de obra; aumento da qualidade de vida; redução de desigualdades socioeconômicas, culturais e ambientais; aumento populacional; e mudanças culturais inesperadas ou aumento e/ou diminuição da violência.

9.1 Conhecimento e avaliação da PNDR por parte das secretarias entrevistadas

A maior parte dos secretários entrevistados respondeu que não conhece a PNDR. Outros dois afirmam conhecê-la, mas não comentam nada a seu respeito.

Uns dos atores, apesar de afirmar conhecê-la, a descreve de forma equivocada: “Seu mérito é ter uma perspectiva espaço-temporal, preocupando-se com os fatores que determinam fluxos migratórios em direção às cidades de maior porte, criando, conseqüentemente, bolsões de pobreza”. Outro ator afirma que a conhece não por seu trabalho na secretaria do município, mas por ter residido por oito anos em Brasília, trabalhando nos dois primeiros anos como representante do estado e nos seis anos seguintes acompanhando o trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Regional. No período inicial de seu trabalho, ele afirma ter conseguido aprovar alguns projetos que resultaram de seu trabalho em articular produtores com recursos da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Ele adiciona, no entanto, que permaneceu por mais quatro anos na representação do município, porém, após várias reuniões com a secretaria e o ministério, não conseguiu encaminhar qualquer projeto. Apesar de ir todo mês a Brasília – excluindo-se um caso isolado de alojamento, que foi tratado pela defesa civil e o MI –, há quatro anos ele não vai à Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Um dos entrevistados da região Nordeste avalia da seguinte forma:

a PNDR, ao definir três grupos de microrregiões, definidos em função não só do porte de rendimento da população, mas também da dinâmica e potencialidade de sua economia, permite a concepção e implantação de programas e projetos adequados e compatíveis com o elenco das medidas eficazes exigidas pelas diversas realidades (...);

e outro, avalia desta maneira: “apresenta um objetivo que favorece muito os entes locais e regionais. No entanto, a falta de conhecimento do público e a pouca divulgação não possibilitam a aplicação de forma efetiva”. Um dos atores da região Norte entende que esse ministério tem atuado mais com relação às secas; e outro ator da mesma região destaca a necessidade de que o MI esteja mais próximo do município.

10 IMPACTOS DOS PROJETOS E PROGRAMAS FEDERAIS

Os secretários citam vários casos de sucesso e são unânimes em afirmar a importância dos projetos e do financiamento federal para garantir o desenvolvimento de seus municípios. O secretário de Arapiraca admite uma mudança extraordinária devido aos convênios federais, mas credita essa mudança à gestora do município, que soube usar os recursos disponíveis e atrair as pessoas certas para realizar as mudanças, e acrescenta que falta “foco” ao governo federal. Ele cita dois exemplos: Programa Juventude Viva, que resulta da atuação de oito a dez ministérios com ações desarticuladas e, apesar de toda a propaganda, utiliza os mesmos recursos originalmente disponibilizados pelo MEC; e Programa Brasil Alfabetizado, o qual, segundo esse secretário, apesar de ser uma proposta bonita, efetivamente, não alfabetiza as pessoas.

O secretário de Crato destaca que, apesar de existirem diversas políticas governamentais de favorecimento dos entes públicos e privados, a burocracia e a falta de orientação, aliadas às deficiências regionais, dificultam ou inviabilizam o acesso aos programas pelos empreendedores pequenos e médios.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As percepções captadas revelam que a maior parte dos agentes consultados considera o setor de serviços e comércio o principal gerador de renda e empregos. Em geral, as municipalidades configuram-se como cidades-polo, atraindo consumidores da região para a prestação de serviços, principalmente na área de saúde e educação superior. As cidades menores identificam a agricultura, especialmente as de soja e milho, e a pecuária como as principais atividades econômicas do município.

Em relação à interação entre municípios, percebe-se que não há uma cultura de associação das municipalidades para o planejamento do território. Compreende-se que, apesar de se identificarem tentativas incipientes de se coordenar o desenvolvimento do

território, os atores veem os municípios vizinhos como usuários de serviços públicos e privados ofertados por seus municípios, e não como parceiros comerciais. As tentativas de coordenação identificadas partem do encadeamento da produção primária causado pela instalação de indústrias ou do estímulo de políticas de governos estaduais e federal.

A capacidade de um município de atrair investimentos privados é fruto da construção de competências, ou seja, da criação de um ambiente econômico-institucional apropriado à instalação de novas empresas. Contudo, quando indagados sobre os instrumentos de apoio à atração de investimentos, percebe-se que os atores identificam, primordialmente, a isenção fiscal e a doação de terrenos como instrumentos de apoio e atração de investimentos. Entende-se, assim, que, quando os municípios baseiam a atração de investimentos na utilização de tais instrumentos, estes possuem recursos limitados para estimular que novos investimentos sejam realizados na municipalidade.

Relata-se ainda que, nas últimas duas décadas, suas economias passaram por profundas transformações, destacando-se a oferta de serviços públicos e privados, notadamente nas áreas de saúde e educação. Tais transformações foram acompanhadas por um aumento significativo da renda *per capita* dos municípios.

Cita-se como maior entrave ao desenvolvimento a escassez de recursos financeiros. Segundo os atores, essa escassez é agravada nas crises fiscais da União, nas quais se criam medidas para a redução dos repasses aos municípios.

Especificamente as deficiências em infraestrutura de transporte e energética são citadas com frequência. A primeira é importante na região Centro-Oeste, nas cidades com maior vocação agrícola, e na região Norte, onde as grandes distâncias são limitadoras para a industrialização das cidades. A infraestrutura energética é um grande entrave para os territórios que pretendem direcionar seu desenvolvimento para a industrialização.

Citam-se a falta de mão de obra qualificada para a concepção de projetos e sua submissão para os editais abertos pelos ministérios, o que dificulta a obtenção de recursos junto à União; e as questões fundiárias que inviabilizam grandes empreendimentos em municipalidades como Boa Vista.

Em relação às potencialidades de desenvolvimento a serem estimuladas pelos municípios, a indústria de turismo é frequentemente apontada como melhor alternativa para o território, destacando-se o turismo ecológico, baseado na preservação ambiental e exploração de particularidades de cada região, assim como o desenvolvimento industrial, devido ao potencial de geração de renda e emprego, como forma de gerar valor à produção agrícola, colocando em evidência o agronegócio, pelo potencial para atração de indústria de outros elos da cadeia.

A análise das respostas obtidas revela a importância crucial dos recursos federais para o orçamento e o desenvolvimento de longo prazo dos municípios, uma importância bem menos significativa dos recursos dos governos estaduais e a incapacidade financeira dos municípios visitados em executar de forma autônoma estratégias de desenvolvimento e em atender suas demandas de infraestrutura e eventuais situações de emergência.

Os principais projetos citados são na área de infraestrutura urbana, saneamento e habitação, e os ministérios citados foram MCidades, MTur, ME, MJ, MMA, Mapa, MS e MEC, além do MI. Contudo, este último é citado apenas tangencialmente pelos secretários, salvo quando se declara que sua atuação é desconhecida ou que, devido a seu baixo orçamento, não consegue executar programas negociados com as secretarias municipais. Também passam despercebidas pelas secretarias as atuações das superintendências para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, Sudam e Sudene, bem como a dos bancos de desenvolvimento regional BNB e Basa. Existem depoimentos que chegam a enfatizar as tentativas fracassadas da prefeitura de trabalhar com esses bancos.

Os secretários confirmam, no entanto, a importância dos fundos constitucionais para o desenvolvimento local, mas adicionam que não há interação entre a aplicação destes recursos e qualquer conhecimento que as prefeituras poderiam adicionar. Os entrevistados não percebem a possibilidade de coordenar a atividade econômica, tentando incentivar suas empresas a contratar financiamentos com recursos dos fundos, ou criar políticas de desenvolvimento local que aproveitem os recursos dos fundos como incentivo e fortalecimento de possíveis APLs.

Quando questionados se as iniciativas e a concepção dos projetos, programas e financiamentos federais executados em seus municípios partiram principalmente da prefeitura e dos atores locais ou do governo federal, aproximadamente metade dos secretários respondeu que esta iniciativa parte da prefeitura, e a outra metade respondeu que existem tanto projetos idealizados pela prefeitura quanto pelo governo federal.

O processo para obtenção de recursos junto à União parte da elaboração e submissão de projetos aos ministérios quando estes disponibilizam recursos em suas linhas de financiamento. As prefeituras mantêm em seus quadros equipes especializadas na elaboração de projetos.

Desse modo, os depoimentos dos secretários municipais enfatizam a importância da qualificação de seus corpos técnicos para a realização e a manutenção de convênios com o governo federal. Essa resposta sugere que municípios com maior dificuldade em contratar pessoas qualificadas recebem volumes de recursos federais abaixo do ponto de eficiência, pois perdem a possibilidade de realizar projetos que poderiam ter altos retornos no longo prazo. Esta forma de realização de convênios

traduz um governo federal que aloca recursos em resposta à qualidade dos projetos submetidos pelos municípios ou em resposta à inserção política destes. Com isso, entende-se que a PNDR ainda não consegue criar uma política regional nacional autônoma capaz de coordenar as ações do governo federal para aplicar os recursos federais em territórios mais necessitados e reduzir as disparidades regionais.

A estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional é parte fundamental da PNDR. Com o fortalecimento das instâncias supramunicipais e subregionais e dos comitês estaduais de gestão de políticas no território, conseguir-se-ia uma territorialização das ações da política regional, incluindo-se, assim, as municipalidades que apresentam dificuldades de acesso a recursos pelo atual sistema de editais.

Na ausência dessa orquestração institucional, em um território continental como o brasileiro e com enorme diversidade geográfica, cultural e econômica, exigir-se-ia um enorme esforço técnico, financeiro e político do governo federal para criar políticas *de cima para baixo* capazes de estimular potencialidades locais com alto retorno e reduzir as altas desigualdades regionais do país.

As entrevistas também sugerem a possibilidade de o governo federal incentivar a construção de parcerias intermunicipais ao priorizar projetos que envolvam vários municípios e o governo do estado; a contratação de quadros mais qualificados pelas secretarias ou busca de apoio técnico; e capacitações sobre como operar os sistemas oferecidos pelos ministérios para a realização de convênios.

A maior parte dos atores respondeu que não conhece a PNDR, enquanto os poucos que afirmaram conhecê-la ou não tecem qualquer comentário a seu respeito, ou cometem alguns equívocos ao tentar descrevê-la. Ressalta-se que as prefeituras não são usuários finais dos recursos dos fundos constitucionais, portanto, não percebem a operacionalização da política regional pelos bancos como uma ação direta da União e não relacionam esses recursos à atuação do Ministério da Integração.

Quando se pergunta sobre o impacto dos programas federais, tem-se que os recursos do governo federal são essenciais para que os municípios possam executar obras de infraestrutura, gerando emprego e renda; aumentando a oferta de serviços de saúde e educação; e melhorando, conseqüentemente, a qualidade de vida da população.

ANEXO

QUESTIONÁRIO: ATORES LOCAIS

Parte 1: Descrição socioeconômica do município e de sua importância na região

- Quais as principais atividades econômicas do município?
- Este município desenvolve algum tipo de parceria, como consórcios ou convênios, com outros municípios?
- Quais seus principais parceiros comerciais?
- Existem instrumentos de apoio à atração de investimento no município? Quais? Estão funcionando? Quais os resultados?
- Quais as principais transformações econômicas dos municípios nas últimas duas décadas?

PARTE 2: Entraves e potencialidades ao desenvolvimento do município

- Quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo município para seu desenvolvimento?
- Indique particularidades e potencialidades de desenvolvimento do município que poderiam ser incentivadas.

PARTE 3: Descrição das políticas federais executadas nos municípios

- A prefeitura submeteu propostas de projetos ao governo federal que foram recusados? E aceitos? Qual o peso dos convênios federais estaduais no orçamento da prefeitura?
- Quais os principais programas e projetos financiados por verbas federais executados neste município nos últimos anos?
- Quais os órgãos do governo federal envolvidos nos mesmos?
- As iniciativas e a concepção destes projetos, programas ou financiamentos partiram principalmente da prefeitura e outros atores locais ou do governo federal?
 - a) O(a) sr.(a) poderia descrever este processo?
 - b) Houve parcerias entre a prefeitura e entidades locais, como empresas, ONGs, grupo de moradores e microempreendedores?

- c) Esta prefeitura concorreu com outras prefeituras para a obtenção dos recursos? Como foi este processo? Foi necessário contratar funcionários ou consultores externos para que a prefeitura consolidasse seus projetos nos modelos exigidos pelo governo federal?
- d) Houve cooperação entre esta e outras prefeituras para a concepção de projetos e obtenção de recursos? Como foi este processo?
- Para o(a) sr.(a), qual o melhor caminho para o alcance dos objetivos apontados no item anterior:
 - a) projetos majoritariamente concebidos pelo local;
 - b) projetos majoritariamente concebidos pelo governo estadual;
 - c) projetos majoritariamente concebidos pelo governo federal;
 - d) projetos concebidos em parceria entre instituições locais, estaduais e o governo federal.

Justifique sua escolha procurando ressaltar as deficiências e vantagens de cada processo.

PARTE 4: Possíveis impactos das políticas federais no desenvolvimento do município e de sua região

- O(a) sr.(a) conhece a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)?
- Qual sua avaliação sobre a PNDR e sobre os programas regionais do Ministério da Integração Nacional?
- Qual sua avaliação sobre o impacto dos projetos e programas federais executados neste município para:
 - a) aumento de renda e emprego no município e viabilização de alternativas de trabalho em comunidades carentes;
 - b) entrada ou abertura de novas empresas ou atividades econômicas no município;
 - c) ativação de potencialidades locais antes não exploradas ou pouco exploradas;
 - d) incentivo à capacitação e a aprendizados interativos para a estruturação e o desenvolvimento de atividades exercidas por grupos de empresas ou empreendedores – Arranjos Produtivos Locais (APLs);
 - e) aumento da qualidade de vida da população;

- f) redução de desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas, culturais e ambientais;
- g) aumento populacional;
- h) mudanças culturais inesperadas;
- i) aumento (ou diminuição) no nível de violência;

**Avaliação de
Experiências Internacionais**

PARTE III



A EXPERIÊNCIA DE PORTUGAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA

Cássio Frederico Camargo Rolim

1 INTRODUÇÃO

A análise da política regional portuguesa pode parecer despropositada para os analistas de países continentais como o Brasil. Afinal de contas, Portugal é um pequeno país com um território equivalente ao de Santa Catarina, encravado entre o mar e a Espanha e com uma população equivalente à do Paraná. No entanto, conhecer a experiência de Portugal em relação às políticas regionais poderá ser valioso para a compreensão da práxis da política regional da União Europeia. Isso porque, dadas as dimensões do país, é mais fácil compreender as várias etapas da montagem da política, bem como os procedimentos necessários para o atendimento das demandas de incorporação nos planos a partir das unidades administrativas locais. Além disso, o fato de os fundos europeus serem muito importantes no montante total do investimento, público e privado, realizado em Portugal – mais do que em outros países da Europa – implicou a montagem de um aparato político-administrativo muito afinado com a política de coesão europeia, de tal sorte que o seu modelo de gestão e controle dos fundos europeus está entre os melhores da União Europeia.

O início do século XX foi um período muito turbulento na vida política do país. Aconteceu de tudo: um regicídio, o fim da monarquia e o início da república, golpes de Estado etc. O país começa a se estabilizar a partir do Estado Novo, em 1933, a longa ditadura de 41 anos, chefiada por António Salazar e, a partir de 1968, por Marcelo Caetano, que findou com a Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974. Ao longo desse período, a economia portuguesa pouco mudou. Portugal tornou-se um país atrasado em relação à Europa, ainda colonialista, fundamentalmente agrícola, com baixos níveis educacionais e já dando indícios de uma polarização territorial que se mantém até hoje, com o predomínio da área metropolitana de Lisboa e, em segundo lugar, ao norte, da do Porto e uma grande disparidade entre o litoral e o interior. As especializações eram percebidas popularmente pelo dito “no Porto, se trabalha; em Coimbra, se estuda; e em Lisboa, se diverte”.

Com a Revolução dos Cravos, o país novamente ingressou em um período de turbulência. Com a recuperação da estabilidade política e o ingresso à União Europeia,¹ em 1986, o país entra em um ciclo de profundas transformações, em que a ênfase estava na substituição da atividade agrícola por atividades industriais, consideradas mais modernas. Um processo semelhante ocorreu na Espanha com o fim do franquismo (1939-1976); o tamanho e a diversidade do país, no entanto, proporcionaram uma trajetória diferente da portuguesa. Portugal teve a sua infraestrutura – em especial, a de transportes – muito ampliada. Além disso, houve uma política de desincentivo às atividades agrícolas, sob o argumento de que eram muito improdutivas e de que os recursos alocados à atividade seriam mais bem empregados em atividades “mais modernas”. Isso veio acentuar a tendência histórica de transferência da população de áreas interioranas; *grosso modo*, aquelas ao longo da fronteira com a Espanha, em direção ao litoral.

Esses fatores contribuíram em muito para o estado atual das duas principais concentrações populacionais, Lisboa e Porto. Além disso, as crises econômicas e a mudança do paradigma industrial levam a uma crise na atividade industrial, historicamente localizada no norte, polarizada pelo Porto. Nesse processo, a área metropolitana de Lisboa vem aceleradamente ganhando proeminência, com a concentração de atividades de serviços e, também, em decorrência de economias de aglomeração, com a concentração de atividades industriais. As desigualdades territoriais atualmente vão além do tradicional fluxo do interior em direção ao litoral. Elas também incluem um fluxo do Norte em direção ao Sul.

Ainda que Portugal tenha muitos traços comuns com o Brasil, o país ainda tem muitas particularidades, e não seria exagero dizer que há um certo desconhecimento sobre ele. A tabela 1 destaca algumas dessas características. Um dos pontos que chama atenção é o envelhecimento da população. O índice de envelhecimento e o saldo natural explicam o fenômeno. Portugal tem um longo histórico de país de saída de população. Isso que parecia haver diminuído no início do século atual, voltou a crescer em anos recentes devido à crise econômica, como mostram os dados sobre o saldo migratório.

1. O termo União Europeia foi adotado em 1992 com o Tratado de Maastricht. Para simplificar, será essa a denominação utilizada ao longo do texto.

TABELA 1
Números de Portugal: quadro-resumo

	1981	1991	2001	2011	2013
População residente (milhares)	9.851,3	9.960,2	10.362,7	10.557,6	10.457,3
Índice de envelhecimento de idosos a cada cem jovens	45,4	70,0	101,6	125,8	133,5
Taxa de mortalidade infantil: óbitos de crianças com menos de um ano de idade a cada mil nascidos vivos (%)	21,8 ⁽³⁾	10,8	5,0	3,1	2,9
Saldo natural: diferença entre o total de nascimentos e o total de óbitos (milhares)	56,3 ⁽³⁾	12,4	7,7	-6,0	-23,8
Saldo migratório: diferença entre a imigração (entrada) e a emigração (saída) (milhares)	8,3	-32,8	56,2	-24,3	-36,2
Taxa de analfabetismo: ¹ população residente com 10 ou mais anos que não sabe ler nem escrever (%)	18,6	11,0	9,0	5,2	11
População residente de 15 ou mais anos com ensino superior (%)	-	-	6,8	13,2 ⁽³⁾	15,0
Alunos matriculados no ensino secundário: ² de dez a doze anos de escolaridade	176.084	347.911	413.748	440.895	398.447
Alunos matriculados no ensino superior ²	83.754	186.780	387.703	396.268	371.000
Alunos diplomados ²	-	18.671	61.140	78.785	80.899
Doutoramentos	112	319	908	1.845	2.668
Taxa de desemprego: população desempregada por cem ativos (%)	-	4,1	4,0 ⁽³⁾	12,7 ⁽³⁾	16,2
Produto interno bruto (PIB) a preços constantes de 2011 (€ milhões)	88.801,1	128.332,9	169.934,1	176.166,6	166.356,9 ⁽⁴⁾
PIB <i>per capita</i> a preços constantes de 2011 (€)	9.014,1	12.884,5	16.398,6	16.686,3	5.908,2 ⁽⁴⁾
Taxa de inflação (%)	19,04	11,85	4,37	3,65	0,27

Fonte: Pordata. Acesso em: 7 maio 2015.

Notas: ¹ Com base em dados censitários.

² O ano apresentado corresponde ao último ano do par ano letivo, que se inicia no segundo semestre do ano civil.

³ Quebra de série.

⁴ Valor preliminar.

Obs.: A implementação de mudanças metodológicas é assinalada por quebra de série.

Por outro lado, a tabela 1 também mostra dados surpreendentes. O analfabetismo caiu pela metade em vinte anos: em 2011, era de 5,2%, enquanto no Brasil era de 8,0% (2012). O percentual da população com ensino superior completo era de 15% em 2013; no Brasil, de 9,3%, em 2010. Os dados sobre educação apontam para uma diferença ainda mais substancial entre os dois países. A maior parte dos alunos portugueses matriculados no ensino secundário ingressa no ensino superior. Note-se que a maioria absoluta dessas matrículas no ensino superior acontece em universidades públicas, inversamente ao que ocorre no Brasil. A mortalidade infantil era de 5%, em 2001, e de 2,9%, em 2013. No Brasil, em período equivalente, essa taxa era de 29,02% (2000) e 13,82% (2015).

O produto brasileiro, em 2013, foi dez vezes maior que o português, US\$ 2.3423,00 e US\$ 222,00 bilhões, respectivamente. No entanto, a renda *per capita* brasileira foi cerca da metade da portuguesa, US\$ 14.750,00 e

US\$ 27.190,00, respectivamente.² Saliente-se que, em 2013, o Brasil vivia os últimos anos de um período de expansão (crescimento do produto de 2,5% e de renda *per capita* de 1,6%) e Portugal estava em uma profunda crise (crescimento do produto de -1,4% e de renda *per capita* de -0,8%). Nestas primeiras décadas do século XXI, a inflação foi baixa e decrescente em Portugal. Nos últimos anos, tem estado bem próximo da deflação em decorrência da crise econômica, que também elevou em muito as taxas de desemprego.

Outra diferença importante entre os países é o regime de governo. Enquanto o Brasil é uma República federativa com três níveis de governo, Portugal é um Estado unitário semipresidencial com um chefe de Estado (presidente da República) e um chefe de governo (primeiro-ministro, oriundo do Parlamento) e apenas dois níveis de governo, o central e o local. A estruturação da administração subnacional é mais complexa que a brasileira. A política regional, como se verá, é, em grande parte, decorrente do governo central, sobrando pouco espaço para os níveis locais.

Este capítulo é uma introdução à política regional praticada em Portugal no contexto da União Europeia. Além desta introdução e das considerações finais, é composto por mais três seções. A segunda seção trata da regionalização portuguesa, aqui vista como as várias subdivisões territoriais já existentes e dos órgãos que atuam na política regional. A terceira seção faz uma avaliação sintética da *performance* do país após a sua adesão à União Europeia. A quarta seção apresenta os cinco períodos de programação para a utilização dos fundos europeus, com ênfase no período atual, Portugal 2020 (2014-2020), ora em andamento.

2 REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL

Portugal tem uma longa tradição de governos centralizadores. Segundo Oliveira (2009), a centralização é a força predominante secularmente e a “tradição” de governos locais é recente, tem menos de trinta anos. Ainda segundo esse autor, em Portugal, foi o Estado que fez a nação. Ao contrário da maioria dos países, em Portugal, em vez de ter um povo com identidade própria que terminava por se organizar para ter um governo, o que houve foi uma pequena elite que se desagregou do reino a que pertencia e foi conquistando um território e incorporando a população que lá habitava. Essa elite sempre governou esse território centralmente e indicava os chefes/governantes locais. Como o território era e é essencialmente homogêneo no que se refere às etnias e aos idiomas, bem como nunca houve a força de senhores feudais, não havia grandes resistências a essa centralização, que, por séculos, foi na figura do rei e posteriormente em um governo central, reforçado por uma ditadura de quase cinquenta anos.

2. O produto medido pelo método Atlas é a renda *per capita* pela Purchasing Power Parity – PPP (World Bank, 2015).

2.1 Divisões administrativas

Uma das primeiras subdivisões do país, seis comarcas, posteriormente províncias, permaneceu por séculos entre 1299 e 1798. Era um processo de perda de autonomia das localidades em detrimento do poder central, bem como de reforço da autoridade dos responsáveis pelas comarcas, denominados *corregedores*, que na realidade eram delegados do poder central. Esse poder residia essencialmente na organização para recolher impostos. No entanto, o auge do poder real foi durante a segunda metade do século XVIII. Somente com a revolução liberal de 1820, essa estrutura foi um pouco abalada. A partir dela, a ideia de um poder local, representando os habitantes locais, e não apenas os interesses da coroa, passou a ser considerada,³ conforme a figura 1.

A constituição de 1822 instituiu seis províncias: Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e o reino do Algarve. Deveriam ser uma autarquia supramunicipal, com um administrador-geral, nomeado pelo rei, e uma junta administrativa, eleita pelos cidadãos para assessorar o administrador-geral. Houve um período de turbulência de quase quinze anos, no qual surge a figura do distrito (subdivisão menor que a província), até que, em 1836, o então ministro Passos Manuel fez uma reforma radical na administração, reduzindo o número de municípios de cerca de oitocentos para 351, transformando-os em *concelhos*,⁴ e fixando o número de distritos em dezessete, nomeados pela cidade capital.

A hierarquia administrativa ficou sendo: distrito, município, freguesia e permanece até hoje (165 anos). (...) os cargos correspondentes àquelas divisões eram o administrador-geral do distrito, o administrador do concelho e o regedor da paróquia; o primeiro era de livre nomeação pelo governo; o segundo e o terceiro eram escolhidos por um complexo processo misto, de escolha com base em listas eleitas por sufrágio directo (Oliveira, 2009, p. 782).

As províncias históricas que, com algumas mudanças de limites, permaneceram por séculos são: Entre-Douro-e-Minho – ou apenas Minho ; Trás-os-Montes; Beira; Estremadura; Alentejo – anteriormente conhecida por Entre-Tejo-e-Guadiana; e Reino do Algarve. No século XX (1936), foram instituídas pelo Estado Novo as seguintes províncias: Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Douro Litoral; Beira Litoral; Beira Alta; Beira Baixa; Ribatejo; Estremadura;⁵ Alto Alentejo; Baixo Alentejo; e Algarve. Embora tenham sido extintas pela Constituição de 1976, que delimitou os atuais distritos, continuam sendo referência para a população (figura 1).

3. Embora esse movimento tenha se iniciado no Porto, rapidamente se espalhou pelo país e foi reforçado com a adesão de Lisboa. Formou-se então uma "Junta Governativa", que preparou a eleição de representantes para a elaboração de uma nova Constituição. Se, por um lado, se procurava reduzir o poder absoluto do rei, por outro, havia uma tentativa de reconstruir o "pacto colonial". Decorre desse processo não apenas um aumento do poder local, mas também o movimento que levou à independência do Brasil (Fausto, 1994).

4. O art. 249 da Constituição de 1976 diz que "Os *concelhos* existentes são os municípios previstos na Constituição" (grifo nosso). Isso faz com que *concelhos* (*concilium*) e municípios se confundam na terminologia portuguesa. Porém, ao tratar de órgãos colegiados, ela os denomina *conselhos* (*consilium*).

5. Não confundir com a Estremadura espanhola.

Apesar de essa estrutura ter permanecido praticamente a mesma desde 1836, muitos fatos relativos à regionalização ocorreram, como a extinção formal das províncias, em 1959, e a criação das comissões regionais de planejamento, ainda no período salazarista. No entanto, a intervenção nos órgãos locais era muito forte. Isso só veio a ser alterado com a redemocratização e com a atual Constituição portuguesa (1976), que definiu como autarquias as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, que seriam dotadas de recursos próprios e teriam representantes eleitos por sufrágio universal (Oliveira, 2009, p. 785). Entretanto, apesar de a Constituição definir as regiões administrativas como uma autarquia – o que daria um terceiro nível de governo intermediário ao nacional e ao local –, mediante um referendo previsto pela própria norma, realizado em 1998, mais de 60% dos eleitores rejeitaram as regiões administrativas como um novo nível de governo.

FIGURA 1
Divisões de Portugal em províncias
1A – Províncias históricas



1B – Províncias no século XX (1936)



Fonte: Wikipedia ([s.d.],b)

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução, em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim sendo, Portugal atualmente tem apenas dois níveis de governo autônomos: o central e o local (municípios e freguesias). Os distritos e as regiões administrativas são basicamente delegações do governo central. Administrativamente, o país está dividido em dezessete distritos e duas regiões autônomas (ilhas), conforme a figura 2. No entanto, cada distrito, por sua vez, está dividido em *concelhos* (municípios) – administrados pelo poder local –, que, por seu turno, estão divididos em freguesias. Estas são a menor unidade administrativa. Atualmente, existem 308 municípios e 3.092 freguesias.

FIGURA 2
Distritos de Portugal



Fonte: Geografia 3º Ciclo.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução, em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A freguesia tem como órgãos representativos a assembleia da freguesia e a junta de freguesia. A assembleia é eleita pelos residentes da área. A junta de freguesia é o órgão executivo da freguesia, eleita pela assembleia entre os seus membros. O presidente da junta é o cabeça da lista, mais votado na eleição da assembleia. Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal. A *assembleia municipal* é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros eleitos pelos eleitores do município. A *câmara municipal*⁶ é o órgão executivo colegiado do município, eleito pelos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato mais votado da lista. O *conselho municipal* é o órgão consultivo do município, sendo a sua composição definida por lei, de modo a garantir a adequada representação das organizações econômicas, sociais, culturais e

6. Apesar de terem a mesma denominação, a Câmara Municipal em Portugal é um órgão executivo, enquanto no Brasil é legislativo.

profissionais existentes na respectiva área (Constituição da República Portuguesa, título VIII, poder local, 1976).

2.2 As Nuts de Portugal e as disparidades entre elas

Em 1970, a União Europeia, por intermédio do seu setor estatístico, Eurostat, criou uma classificação das unidades territoriais dos estados-membros, de modo a uniformizar a coleta de estatísticas: *nomenclature of territorial units for statistics* (Nuts). Essa classificação era feita através de acordos com os países, e, no início do século XXI, adquiriu força de lei na União Europeia, sendo adotada legalmente a partir de 2003. Desde então, é periodicamente revista (2006, 2010 e 2013).

Portugal tem trinta regiões na classificação Nuts 3⁷ – 28 no continente –, que são agregadas em sete regiões Nuts 2, das quais cinco se situam no continente e outras duas são relativas aos territórios dos arquipélagos da Madeira e dos Açores. As cinco regiões Nuts 2 do continente são: Norte, Centro, Metropolitana de Lisboa, Alentejo e Algarve, conforme observado nos mapas 1 e 2.

MAPA 1

Divisões estatísticas e da política de coesão de Portugal

1A – Nuts 2



7. As *nomenclature of territorial units for statistics* (Nuts) 3 equivalem, *grosso modo*, às microrregiões brasileiras e as Nuts 2, às mesorregiões. Santa Catarina, cuja área equivale à de Portugal, tem seis mesorregiões e vinte microrregiões.

1B – Nuts 3



1C – Comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDRs)

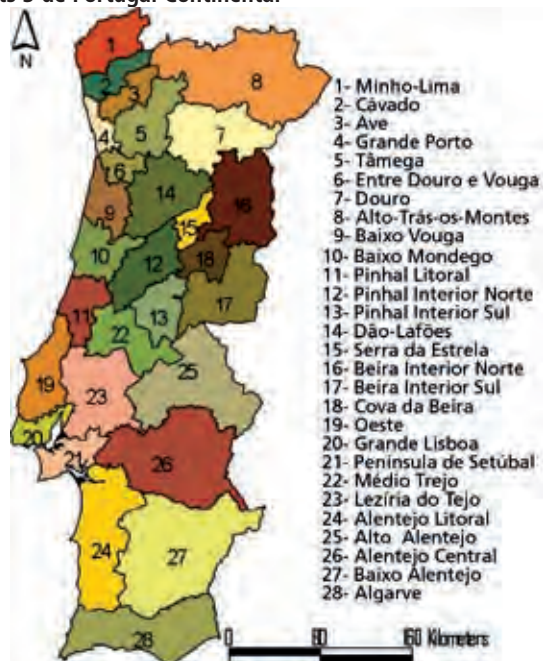


Fonte: Wikipedia ([s.d.]; [s.d.]).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2

Regiões Nuts 3 de Portugal Continental

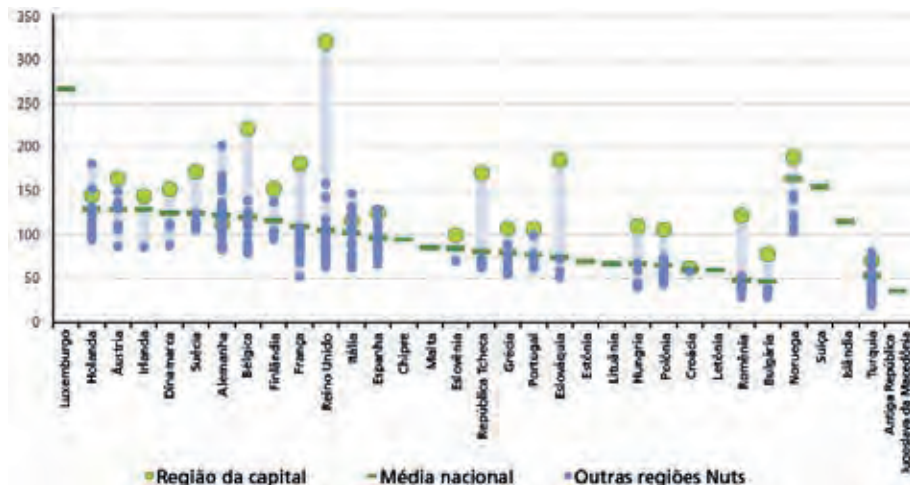


Fonte: Wikipedia ([s.d.]).

Entre os países da União Europeia, Portugal está entre os que apresentavam disparidades regionais mais reduzidas em 2011, considerando-se regiões Nuts 2 (gráfico 1). Dessa forma, em 2000, o produto interno bruto (PIB) *per capita* da região mais rica (Metropolitana de Lisboa) era 1,75 vez o PIB *per capita* da mais pobre (Norte); em 2011, essa diferença era de 1,73 (tabela 5). Mesmo assim, o indicador de dispersão regional⁸ apresenta uma grande estabilidade ao longo do período – ou seja, não houve grandes alterações nas disparidades regionais no período considerado (gráfico 2).

8. $D = 100 \sum \left| \frac{y_i - Y}{Y} \right| \left(\frac{p_i}{P} \right)$; y_i = PIB *per capita* da região i , Y = PIB *per capita* médio nacional; p_i = população região i ; P = população nacional.

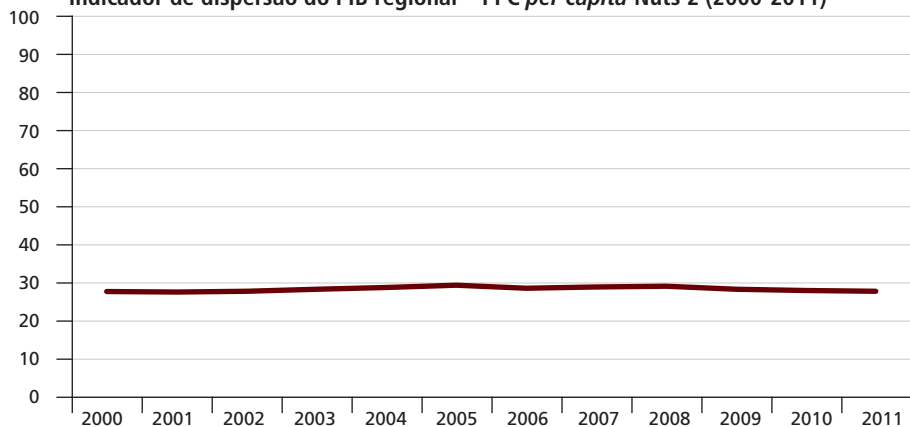
GRÁFICO 1

Disparidades regionais de PIB *per capita* (PPS) na União Europeia – Nuts 2 (2011)

Fonte: Eurostat (2014, p. 122).

- Obs.: 1. A barra roxa clara indica a distância entre a maior e a menor região para cada país. A barra verde escura apresenta a média nacional. O círculo verde mostra a região da capital nacional. O círculo roxo escuro indica as outras regiões. Suíça = nível nacional. Os valores das regiões francesas Guadalupe (FR91), Martinica (FR92), Guiana (FR93) e Reunião (FR94) são estimados.
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 2

Indicador de dispersão do PIB regional – PPC *per capita* Nuts 2 (2000-2011)Fonte: Eurostat. Disponível em: <<http://goo.gl/oHBr5U>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

No entanto, como para todos os países, as disparidades aumentam substancialmente quando são consideradas as regiões Nuts 3. Considerando, agora, a Nuts 3, a mais rica em 2000 (Grande Lisboa) era 3,6 vezes a mais pobre (Serra da Estrela); em 2011, era 3,2 vezes (tabela 5).

TABELA 2
União Europeia: dispersão do PIB *per capita* regional da Nuts 3 (2000-2011)
 (Em % do PIB *per capita* nacional)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bélgica	28,4	28,4	28,4	27,6	28	28,2	27,6	27,7	27	26,5	26,8	26,2
Bulgária	27,3	28,8	30	30,2	30,9	32,9	38	42,7	44,4	46,7	47,6	45,5
República Checa	22	23,4	24,1	25	24,8	25,3	25,5	26,5	27,3	26,8	27,2	26,2
Dinamarca	18,5	17,9	16,9	17,6	18,5	20,2	18,8	18,5	18,5	18,4	21,3	21,1
Alemanha	30,3	30,9	30,7	30,7	30,5	30	30	30	29	28,3	28,3	28,4
Estónia	38,4	39	40,4	41,5	44,3	42	44,2	41,9	41	43,8	40,9	42,1
Irlanda	29,6	29,6	29,3	29,2	28,1	30,3	27,3	28	29,3	32,6	35,5	35,1
Grécia	1	1	1	1	1	22,7	23,4	24	24,5	25,6	26,2	27
Espanha	20,6	20,2	20,4	19,5	19	18,6	18,5	18,2	18,2	19	19	19,5
França	23,9	23,8	23,5	23,6	22,7	23,2	23,1	23,9	25,8	25,7	26,8	26,9
Croácia	30,4	31,1	29,9	32,2	33,2	34,2	33,8	32,8	32,8	32,8	36,3	35
Itália	25,8	25,5	25,2	24,9	24,8	24,4	24,2	24,3	24,9	24,5	24,9	25,2
Chipre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	n.d.
Letónia	43,3	44,4	44,7	45,5	45,4	47	51,3	46,5	46,5	42,7	43	36,9
Lituânia	21	21,7	24,4	24	23,4	24,6	27	28,1	26	27,1	26,2	24,8
Luxemburgo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	n.d.
Hungria	38,9	36,8	38,9	37,3	37,8	39,2	41,3	40,7	42	43,7	43	44
Malta	2,1	3	3,7	4,5	4,7	4,1	4,1	4,4	4,6	4,2	4,4	4,3
Holanda	16,6	16,5	17	17,4	17,8	18,8	18,2	17,6	18	17,6	18,5	18,3
Áustria	25,9	25,7	25,8	25,2	24,3	24,3	23,9	22,9	22,7	23	22,5	21,4
Polónia	32,7	31,6	32,8	32,2	32,4	32,9	34,2	34,4	33,5	34,5	35,1	34,9
Portugal	27,8	27,7	27,9	28,4	28,9	29,5	28,7	29	29,2	28,4	28,1	27,9
Romênia	30,6	28,5	31,6	30,5	30,3	35,7	35,5	36,1	38,2	37,4	37,8	40
Eslovênia	19,2	19,4	19,3	21,2	21,3	21,8	22,7	22,3	21,7	22,8	22,4	21,6
Eslováquia	27,8	27,3	28,1	28,7	29,2	33,7	34,4	34,9	32,6	35,2	35	35,2
Finlândia	20,6	20,9	20	17,9	18	17,9	18,8	18,8	18,8	20,9	21,1	18,7
Suécia	15,9	14,9	15,2	14,8	15,6	16,2	15,2	15,5	15,9	18,3	16,5	17,3
Reino Unido	30,2	30,4	29,9	29,5	28,9	29,9	29,3	30,5	32,1	32,1	31,8	32,5
Islândia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	n.d.
Noruega	1	1	1	1	1	1	1	n.d.	33,2	28,5	30,2	32,1
Suíça	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	n.d.
Ex-República Iugoslava da Macedónia	34,5	40,1	39,6	37,1	38,4	37,1	37,1	38,3	33,7	34,8	31	29,3

Fonte: Eurostat. Acesso em: 3 mar. 2015.

Obs.: A dispersão do PIB *per capita* regional Nuts 3 é medida pela soma das diferenças entre os PIBs *per capita* regional e nacional, ponderada pela participação e expressa em porcentagem do PIB *per capita* nacional. A dispersão do PIB regional é 0 quando o PIB *per capita* em todas as regiões de um país é idêntico. Ela aumenta quando há elevação na diferença entre o PIB *per capita* de uma região e a média nacional.

O indicador de dispersão do PIB *per capita* entre as regiões portuguesas, considerando Nuts 3, é relativamente modesto quando comparado com os países que atualmente compõem a União Europeia, em que a Bulgária desponta com 45,5. No entanto, na comparação com o antigo agrupamento, então conhecido como a Europa dos 15, o índice português está acima da média; é o quarto após Irlanda, Reino Unido e Alemanha (tabela 2).

Apenas como referência, no Brasil, um dos campeões mundiais nas disparidades regionais, o PIB *per capita* do estado mais rico (Distrito Federal) era 7,94 vezes o do mais pobre (Piauí) em 2012. As disparidades brasileiras ainda são maiores quando utilizados os dados da renda *per capita* dos municípios em 2010. O município mais rico, São Caetano do Sul (SP), tinha uma renda *per capita* 21,2 vezes superior à do mais pobre, Marajá do Sena (MA) (Pnud, Ipea e FJP, 2010).

Ainda que, quando calculado para as regiões Nuts 3, o indicador de disparidade apresente uma leve tendência ascendente, porém com uma queda no final do período, é notável como, mesmo para esse nível, há uma relativa estabilidade ao longo do tempo desse indicador em Portugal (Mateus, 2013, p. 241). Essa estabilidade nos indicadores de disparidade regional também foi constatada por vários autores no Brasil (Rolim e Serra, 2012).

Tanto o produto como a população estão, na maioria absoluta, localizados no continente. Entre 2000 e 2013, os ganhos de participação no produto interno apenas ocorrem na região metropolitana (RM) de Lisboa, no Algarve e nas ilhas. Da mesma forma, no que se refere à população residente, os aumentos de participação ocorreram nas mesmas regiões. Note-se que as regiões Norte, Centro e Alentejo, mais do que perda de participação, tiveram perdas absolutas de população (tabela 3). Ainda assim, essas três regiões abrigaram, em 2013, 64% da população portuguesa e cerca de 54% do PIB nacional. São essas as principais regiões objeto da política regional.

TABELA 3
PIB – preços correntes das Nuts 2 (2000 e 2013)
(Em € milhões e %)

Ano	Portugal	Continente	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	RA dos Açores	RA da Madeira
2000	128.466,3	123.009,7	36.758,2	24.944,2	47.386,5	8.941,6	4.979,3	2.427,9	2.715,0
	100	95,8	28,6	19,4	36,9	7,0	3,9	1,9	2,1
2013	171.211,1	163.277,7	48.667,9	32.122,9	63.901,9	11.275,1	7.309,9	3.694,2	4.070,8
	100	95,4	28,4	18,8	37,3	6,6	4,3	2,2	2,4

(Continua)

(Continuação)

Ano	Portugal	Continente	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	RA dos Açores	RA da Madeira
População residente das Nuts 2									
2000	10.330.774	9.845.237	3.679.741	2.344.671	2.651.729	775.954	393.142	241.387	244.150
	100	95,3	35,6	22,7	25,7	7,5	3,8	2,3	2,4
2013	10.427.301	9.918.548	3.644.195	2.281.164	2.807.525	743.306	442.358	247.440	261.313
	100	95,1	34,9	21,9	26,9	7,1	4,2	2,4	2,5

Fonte: Produto, Instituto Nacional de Estatística – Contas Regionais 2013; População, INE. Acesso em: 21 mar. 2015.

2.3 Os órgãos da política regional

2.3.1 As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

O embrião da proposta das regiões administrativas na Constituição de 1976 era a reformulação das comissões regionais de planeamento, criadas na ditadura. Esses órgãos passaram por várias reformulações, sempre na esfera de representação regional do governo central, e, finalmente, em 2003,⁹ são transformados em comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDRs). Elas também assumiram as funções das direções regionais do ambiente e do ordenamento do território (DRAOTs) então existentes. Apesar da rejeição das regiões administrativas, muitas das tarefas que elas deveriam exercer estão presentes nas CCDRs.

Foram criadas cinco CCDRs no continente, com área territorial coincidente com as Nuts 2: Norte (Porto), Centro (Coimbra), Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa),¹⁰ Alentejo (Évora) e Algarve (Faro). O decreto que as criou lista cerca de trinta atribuições, relativas à participação na definição e elaboração da política regional, no atendimento à execução dos compromissos assumidos pelo país na política de coesão, na coordenação intersetorial e inter-regional, na preservação ambiental e das bacias hidrográficas etc.

Cada CCDR é composta pelo presidente, pelo Conselho Administrativo, pela Comissão de Fiscalização e pelo Conselho Regional. O presidente é nomeado em despacho conjunto do primeiro-ministro e dos ministros encarregados das políticas regionais e ambientais. Ele tem mais três vice-presidentes. Embora ele deva ser escolhido por uma lista tríplice, elaborada pelo conselho regional, há uma cláusula que diz: “Na nomeação do presidente da CCDR, devem ser tomadas em consideração as indicações do conselho regional, sem prejuízo de ser designada

9. Por meio do Decreto-Lei nº 10.

10. A jurisdição dessa comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) não corresponde exatamente à Nuts 2 – região metropolitana (RM) de Lisboa.

individualidade que, no entender do governo, seja mais apta ao desempenho das funções” (Decreto-Lei nº 104/2003).

O Conselho Regional é o órgão consultivo da CCDR. Da sua composição, fazem parte: os presidentes¹¹ das câmaras municipais da área geográfica; dois representantes das freguesias da área, indicados pela Associação Nacional de Freguesias (Anafre); um representante de cada entidade com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social; dois representantes das universidades sediadas na região, nomeados pelo Conselho de Reitores; um representante dos institutos politécnicos¹² sediados na região, designado pelo conselho coordenador; um representante da Associação Nacional das Regiões de Turismo; e um representante das organizações não governamentais do ambiente, a ser indicado pela respectiva confederação nacional. Além desses, também participam, sem direito a voto, um representante dos serviços regionais dos ministérios responsáveis pelas seguintes áreas: defesa nacional; administração interna; agricultura; desenvolvimento rural e pescas; economia; educação; cultura; ciência e ensino superior; obras públicas; transportes e habitação; saúde; segurança social. Há, ademais, a participação de um representante da correspondente direção regional de estatística do Instituto Nacional de Estatística (Decreto-Lei nº 104/2003).

O conselho, embora órgão consultivo, dá pareceres sobre praticamente todas as atividades da CCDR e também é o elaborador da lista tríplice que irá servir de base para a escolha do presidente da CCDR.

Essa legislação foi modificada em 2012 (Decreto-Lei nº 228/2012), em decorrência de uma reforma administrativa geral. As CCDRs continuaram com as suas atribuições relativas ao desenvolvimento regional e aos fundos comunitários e prestando apoio às autarquias locais e às suas associações. Elas são definidas como serviços periféricos da administração direta do Estado. Têm a sua missão mais bem especificada como executoras das políticas de ambiente, de ordenamento de território e cidades e de desenvolvimento regional, nas suas áreas geográficas de atuação, além de apoiarem tecnicamente as autarquias locais e as suas associações. As quase trinta atribuições especificadas em 2003 foram agora consolidadas em oito. Entre elas, contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional, no âmbito da política de desenvolvimento do país, participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentando parcerias entre agentes regionais e elaborando programas integrados, visando à coesão e à competitividade territoriais; gestionar as atividades no âmbito da política de coesão e de outras políticas da União Europeia; dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação

11. A presidência da câmara na legislação portuguesa é um cargo executivo equivalente ao de prefeito na legislação brasileira.

12. Os institutos politécnicos também são considerados instituições de ensino superior.

entre instituições da administração direta do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa, com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local; e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações (Decreto-Lei nº 228/2012).

As atribuições acentuaram o carácter de órgão de apoio ao governo nacional no que se refere à política regional e à relação com as políticas europeias, particularmente com a política de coesão. Também explicitam ainda mais o seu papel na articulação entre as atividades dos ministérios presentes na região. No entanto, deram a elas um papel mais relevante nas decisões sobre os destinos das regiões.

Também a sua estruturação é aperfeiçoada. Agora o presidente é acompanhado por dois vice-presidentes; há a figura do fiscal único, responsável pelo controle da legalidade, da regularidade e da gestão financeira e patrimonial da CCDR e designado pelo governo nacional externamente à CCDR; o Conselho de Coordenação Intersetorial, que promove a coordenação técnica da execução das políticas da administração central em âmbito regional; e o Conselho Regional.

O Conselho Regional foi o órgão que teve maior alteração. Além dos membros presentes na legislação de 2003, foram adicionados dois representantes das associações de desenvolvimento regional, indicados pela Associação Nacional das Agências de Desenvolvimento Regional; um representante das associações de desenvolvimento local, indicado pela Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local; um representante das associações cívicas com expressão regional, indicado pela Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local; e até duas individualidades de reconhecido mérito na região, indicados sob proposta do presidente da CCDR (Decreto-Lei nº 228/2012).

Uma particularidade dessas presidências de CCDRs, comum a muitas áreas da administração pública portuguesa, é que atualmente os cargos são providos por concurso público. Os ministérios aos quais esses órgãos estão afetos designam uma missão e determinam um perfil geral para os candidatos; um órgão independente, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (Cresap), com base na missão demandada, detalha o perfil dos candidatos e designa um júri para a seleção; os candidatos se inscrevem, apresentam seus currículos e suas propostas de atuação; o júri seleciona três nomes; e o governo central escolhe e nomeia para um período determinado. Todo esse processo é baseado na Lei nº 64/2011, a qual determina:

Os titulares dos cargos de direcção superior são recrutados, por procedimento concursal, nos termos dos artigos seguinte e 19^o-A, de entre indivíduos com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há pelo menos 12 ou 8 anos, consoante se trate de cargos de direcção superior de 1^o ou de 2^o grau, vinculados ou não à Administração

Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respectivas funções (Lei nº 64/2011, art.18).

Evidentemente, esse processo não está livre de interferência política. No entanto, o simples fato de serem necessárias uma candidatura, a apresentação de propostas prévias, a exigência de um diploma universitário obtido há mais de uma década, além de outras demandas, dá um caráter mais profissional a essas agências. A lembrança das sucessivas nomeações para o cargo de superintendente da emblemática Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no Brasil, ilustra a diferença e as implicações do processo de escolha nos dois países.

Por outro lado, elas estão subordinadas ao governo central, através de uma instituição de coordenação nacional, que atualmente é a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (Agência, I.P). Os dirigentes dessa agência também são escolhidos pelo tal *procedimento concursal* e trabalham sob a égide do ministro encarregado do desenvolvimento regional, subordinando-se ao Conselho de Ministros. A atuação dessa agência será detalhada mais adiante.

2.3.2 A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Até recentemente, a gestão técnica de coordenação e monitorização dos fundos europeus em Portugal era exercida pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013 (Decreto-Lei nº 312/2007). Faziam parte do QREN o Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (Observatório do QREN), o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR, I.P.) e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE, I.P.). Essas entidades eram responsáveis pelas tarefas relativas à coordenação global, à certificação, ao pagamento, à avaliação, à comunicação, à monitorização e à auditoria de operações dos fundos da Política de Coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – Feder, Fundo Social Europeu – FSE e Fundo de Coesão – FC). Constituíam o nível nacional de coordenação da política regional. Todos esses órgãos decorriam das disposições oriundas da União Europeia para o uso dos recursos europeus.

Em substituição a essas entidades, é feita uma fusão, no final de 2013, e criada a Agência, I.P., com o objetivo de favorecer a coordenação da Política Estrutural e de Desenvolvimento Regional, cofinanciada pelos fundos europeus. A sua missão é coordenar a política de desenvolvimento regional e assegurar a coordenação geral dos fundos europeus estruturais e de investimento (Feeis). Ela é criada como um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, com autonomia administrativa, financeira e património próprio. A agência integra o Conselho de Ministros, sob a tutela do ministro responsável pelo desenvolvimento regional, e tem jurisdição nacional. São especificadas as suas atribuições em relação a três grupos de assuntos: a política de desenvolvimento regional, os

fundos europeus estruturais e de investimento e os fundos da política de coesão. Com relação ao primeiro assunto, fica explícito que é a agência a formuladora das propostas de políticas de desenvolvimento regional do país e a sua representante nos fóruns internacionais sobre essa matéria. Com relação aos fundos europeus, estruturais e de política de coesão, ela é praticamente a responsável por tudo que se refere a eles: a concepção da estratégia de aplicação; a observância de aplicação das normas emanadas da União Europeia; a elaboração de normas nacionais afinadas com as europeias; a fiscalização e auditoria da aplicação dos recursos; e a avaliação do acordo de parceria (AP). Além disso, deve coordenar e dar suporte técnico aos processos de programação – entre eles, os programas operacionais (POs) – e produzir sistemas de indicadores (Decreto-Lei nº 140/2013).

Em síntese, a agência é a responsável por praticamente tudo o que se refere à política regional portuguesa e ao relacionamento com os fundos europeus, mesmo aqueles que não fazem parte da política de coesão. É possível questionar-se por que razão um Estado-membro cria uma instituição que, praticamente, tem como atribuição ser um desdobramento operacional da Comissão Europeia dentro do país. A resposta não é muito difícil. Isso se deve à importância que os fundos europeus têm para Portugal. Um exemplo disso pode ser observado na tabela 4.

TABELA 4
Importância dos fundos europeus para o orçamento português (2014)

	(€ milhões)	% (c)	% (f)
a) Total da despesa financiada por receitas gerais (2014)	45.823,00	7,9	13,3
b) Total do AP com a União Europeia (2014-2020)	25.239,60		
c) Um sétimo do AP	3.605,66		
d) Restos do AP anterior (2004-2015)	5.000,00		
e) Metade do valor	2.500,00		
f) (c + e)	6.105,66		

Fonte: Portugal (2014, p. 44-48).
Elaboração do autor.

O resumo foi elaborado a partir de informações do Ministério de Finanças (Portugal, 2014). Foi considerado o valor total do aporte de recursos da União Europeia através dos Feeis, constituídos pelos seguintes fundos: o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), mais o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (Feamp), mais os fundos da política de coesão (Feder, FSE e FC), para os sete anos do acordo de participação (AP) para o período 2014-2020. Além disso, também foi considerado o saldo do acordo anterior, a ser aplicado no biênio 2014-2015. Calculou-se o valor hipotético desses recursos para 2014, para verificar quanto eles representavam no total da despesa financiada com receitas gerais.

Esses valores oscilavam entre 8%, considerando-se apenas os valores do AP para um único ano, e 13%, quando se levam em conta os restos a receber do acordo anterior e um ano do novo AP. Portanto, não é de se estranhar o empenho posto pelo governo português para a gestão desses recursos europeus.

A agência tem uma estrutura semelhante à das CCDRs: o Conselho Diretivo, composto por um presidente, um vice e dois vogais; o fiscal único; e o Conselho Consultivo. Este último, por sua vez, é composto por um grande número de membros, a maioria pertencendo aos órgãos do governo com responsabilidades nas políticas públicas cofinanciadas pela União Europeia; um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; até seis personalidades, designadas pelo membro do governo responsável pela área do desenvolvimento regional; um representante do Ministério de Finanças; um representante de cada programa operacional temático do continente, bem como do Feader, do Feamp e do Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade (Compete); e um representante de cada programa operacional regional das regiões autônomas (RAs) – Madeira e Açores (Decreto-Lei nº 140/2013). Como pode ser observado, enquanto o Conselho Consultivo das CCDRs busca ter a representatividade da maioria dos atores regionais, aqui a representatividade é fundamentalmente de membros do governo.

A agência é, em última instância, o resultado de um longo processo, em que o predomínio do planejamento setorial com impacto territorial veio cedendo terreno a um sistema em que a necessidade de planejamento regional coordenado se impunha. Há de se ter em conta que isso se deve basicamente à necessidade da administração portuguesa de se ajustar às exigências da União Europeia, para ter acesso aos fundos europeus (Figueiredo, 2009, p. 699-701).

3 O DESEMPENHO DE PORTUGAL E SUAS REGIÕES NA POLÍTICA DE COESÃO

A análise do processo de convergência, de países e regiões, ocupa um grande espaço na literatura econômica. Não é um estudo fácil, dado que existem várias concepções, metodologias e indicadores desse processo. Os primeiros estudos falavam da convergência absoluta, ou β (beta), e diziam que, de início, os países/regiões mais pobres cresceriam mais rápido que os mais ricos e tenderiam a alcançá-los, tendendo para um mesmo *steady state*. Além dessa convergência, também haveria um processo de convergência σ (sigma), considerando a dispersão da renda *per capita* em um conjunto de economias, tendo como indicador o coeficiente de variação (CV) da renda *per capita*. Uma redução no CV significa que as economias consideradas estão convergindo. Os modelos mais considerados atualmente são aqueles calcados na chamada convergência condicional. Baseia-se nos modelos

endógenos de crescimento, que consideram crescimento com economias de escala, dadas basicamente por capital humano e progresso tecnológico.¹³

Analisando a União Europeia, Soukiazis faz vários estudos, tendo em conta a convergência de países e regiões, e concluiu que grande parte desse processo se deveu à convergência condicional. Os estudos sobre países consideram, de maneira geral, o período 1980-2000 (Soukiazis, 2014). Nos vários estudos sobre o impacto dos fundos europeus sobre as regiões portuguesas Nuts 3, Soukiazis considera que, embora eles tenham contribuído para acelerar a convergência da renda *per capita*, foram mais efetivos para as regiões do litoral que para as mais pobres, localizadas no interior. A disponibilidade de dados por ocasião da realização da maioria desses estudos captou apenas o período inicial da inclusão do país na União Europeia (*op. cit.*). Em um dos estudos que avança até 2005, o autor analisa a convergência sobre as três óticas (beta, sigma e condicional), concluindo que a condicional é a que mais explica a convergência e dá um destaque especial ao papel que a qualificação da força de trabalho tem nesse processo (Antunes e Soukiazis, 2006).

O que vai ser apresentado a seguir não é uma aplicação estrita dos enfoques sobre convergência visto anteriormente. É, antes de tudo, uma análise considerando convergência na perspectiva da política de coesão europeia, tendo como indicador a aproximação ou o distanciamento do indicador PIB *per capita* da média europeia.

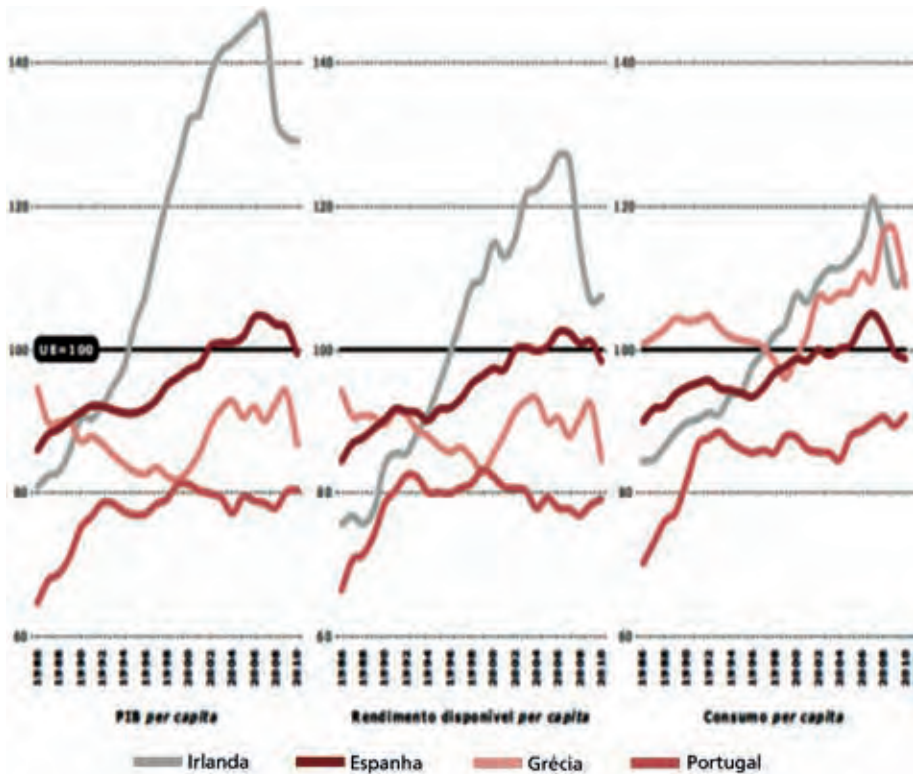
Um dos mais importantes estudos sobre a integração portuguesa à União Europeia (Mateus, 2013) mostra que Portugal foi o país com o pior desempenho comparativamente a seus parceiros iniciais na política de coesão (Espanha, Grécia e Irlanda). Esse mau desempenho se refletiu sobretudo na produção. Foi maior na aproximação relativa ao consumo médio europeu. Do início do seu ingresso oficial, em 1^a de janeiro de 1986, até por volta de 2000, Portugal convergiu rapidamente; no entanto, após essa data, a trajetória estagnou e, apenas no que se refere ao consumo *per capita*, aproximou-se da média europeia. É interessante observar que o caso da Grécia foi o oposto e que, relativo ao consumo, praticamente em todo o período esteve acima da média europeia (gráfico 3). Nesse sentido, “Desde 1993, Portugal só convergiu com a União Europeia em sete dos dezoito anos. O PIB *per capita* subiu de 65% para 79%, entre 1986 e 1992, e de 79% para 81%, entre 1993 e 2010” (Mateus, 2013, p. 51).

Esse estudo mostra que, no que se refere às disparidades regionais, a inserção na União Europeia parece ter tido um impacto mediano.

As 11 regiões mais pobres do país reduziram a distância ao padrão europeu desde 1995, mas um terço das regiões portuguesas divergiu entre 1995 e 2009. Mantêm-se as grandes assimetrias regionais, sendo o nível de vida da região mais pobre, a Serra da Estrela, um terço do da região mais rica, a Grande Lisboa (Mateus, 2013, p. 53).

13. Para uma introdução ao assunto, o leitor interessado poderá consultar Soukiazis (2014).

GRÁFICO 3
Óticas de convergência: comparação entre Portugal e parceiros iniciais da coesão (1986-2010)



Fonte: Mateus (2013).

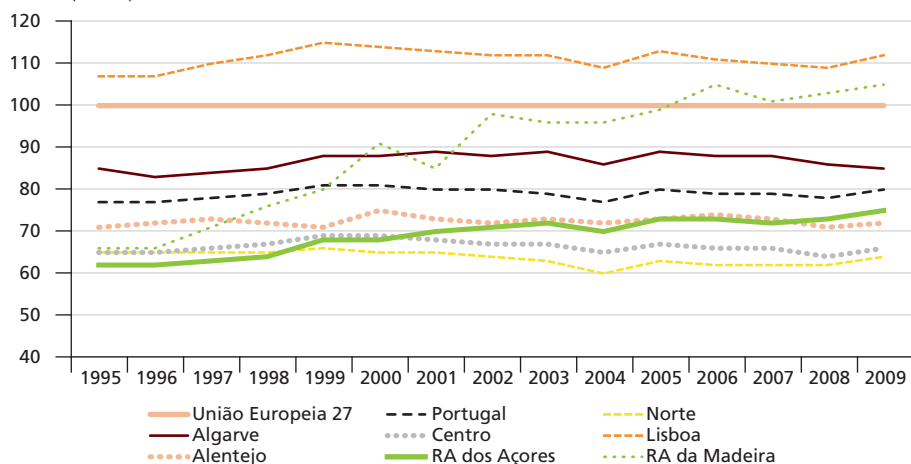
- Obs.: 1. Portugal não acompanhou o ritmo de convergência dos parceiros iniciais da coesão, sobretudo Espanha e Irlanda. O atraso é maior na criação de riqueza que no rendimento e no consumo.
2. Média da União Europeia 27 = 100, em paridades de poder de compra. A menor evolução da Irlanda no rendimento disponível e no consumo reflete a relevância do repatriamento de lucros para o estrangeiro.
3. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados, em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se, por um lado, houve estabilidade interna nas disparidades regionais, essa mesma estabilidade foi verificada em relação à média europeia (EU-27) no período 1995-2009. Com exceção da Madeira, as demais regiões que eram objeto da política regional europeia não convergiram significativamente para a média europeia. A região dos Açores também apresentou uma tendência convergente, mas permaneceu abaixo da média europeia. A região Norte e, em seguida, o Centro são as regiões mais mal posicionadas. Portugal, como um todo, só vai apresentar uma leve convergência no final do período (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Portugal: PIB *per capita* (PPC) das regiões Nuts 2 – em relação à União Europeia 27 (1995-2009)

(Em %)



Fonte: Eurostat. Acesso em: 20 abr. 2015.

Obs.: Dados brutos.

Considerando a trajetória das regiões Nuts 3, entre 2000 e 2011, alguns fatos chamam atenção (tabela 5).¹⁴ Em primeiro lugar, apenas a Grande Lisboa tem um PIB *per capita* superior ao da média europeia em 2011. Mas isso também era verdadeiro para o início do período. Em segundo lugar, umas poucas regiões tinham PIB *per capita* superior à média nacional. Além da Grande Lisboa, eram Grande Porto, Alentejo Litoral, Algarve e a RA da Madeira. Esse conjunto era o mesmo em 2000, com a adição de Pinhal Litoral, que perdeu essa condição em 2011 (tabela 5).

14. Note-se que, desdeo período 2008-2009, a economia portuguesa já vinha em desaquecimento; em 2011, já estava sob o programa de ajustamento.

TABELA 5
Portugal Nuts 3 – PIB per capita a preços correntes (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa média (%)
União Europeia (28 países)	19.000	19.700	20.400	20.600	21.600	22.400	23.600	24.900	25.000	23.400	24.400	25.100	2,35
União Europeia (27 países)	19.100	19.800	20.500	20.800	21.700	22.500	23.700	25.100	25.100	23.500	24.500	25.200	2,34
Portugal	12.500	13.100	13.600	13.700	14.200	14.600	15.200	16.000	16.200	15.900	16.300	16.100	2,13 (-)
Continente	12.400	13.100	13.500	13.700	14.200	14.600	15.100	15.900	16.100	15.700	16.100	16.000	2,15 (-)
Norte	10.000	10.600	10.900	10.800	11.100	11.500	11.900	12.700	12.900	12.600	13.000	13.000	2,21 (-)
Alto Alentejo	7.900	8.300	8.700	8.700	8.900	9.200	9.800	10.100	10.500	10.700	11.400	11.200	2,95 +
Cávado	9.200	10.000	10.400	10.300	10.700	10.900	11.300	12.000	12.500	12.300	12.500	12.700	2,72 +
Ave	9.700	10.100	10.500	10.400	10.400	10.500	10.800	11.500	11.700	11.300	11.900	12.000	1,79 (-)
Grande Porto	13.400	14.000	14.100	14.100	14.500	15.000	15.400	16.500	16.700	16.000	16.400	16.400	1,70 (-)
Tâmega	6.400	6.800	7.100	7.100	7.200	7.600	8.100	8.700	8.800	8.700	9.000	8.900	2,79 +
Douro	6.800	7.500	7.700	7.800	8.100	8.700	9.300	9.600	10.200	10.500	10.900	10.800	3,93 +
Alto Trás-os-Montes	7.300	7.700	8.000	8.200	8.700	9.300	9.700	10.100	10.800	10.800	11.300	11.000	3,48 +
Centro (PT)	10.600	11.000	11.300	11.700	12.000	12.300	12.700	13.300	13.300	13.200	13.500	13.300	1,91 (-)
Baixo Vouga	12.200	12.600	13.100	13.200	13.500	13.800	14.000	14.700	14.600	14.300	14.600	14.600	1,51 (-)
Baixo Mondego	12.100	12.800	13.100	13.500	14.000	14.400	14.700	15.400	15.600	15.600	16.300	16.200	2,46 +
Pinhal Litoral	13.000	13.700	14.100	14.400	14.700	14.700	15.400	16.200	16.100	15.700	15.900	16.000	1,75 (-)
Pinhal Interior Norte	7.400	7.700	7.900	8.300	8.600	8.800	9.400	9.800	9.900	10.100	10.200	10.300	2,79 +
Dão-Lafões	8.900	9.300	9.400	9.800	10.200	10.500	11.000	11.500	11.600	11.400	11.500	11.300	2,01 (-)
Pinhal Interior Sul	6.500	6.800	7.100	7.700	8.100	8.800	10.000	10.200	11.400	11.400	12.100	12.100	5,31 +
Serra da Estrela	5.700	6.000	6.500	7.000	7.300	7.400	7.800	8.000	8.400	8.500	8.500	8.300	3,18 +
Beira Interior Norte	8.700	8.700	8.700	9.000	9.100	9.600	10.200	10.600	10.700	10.800	11.200	10.800	1,82 (-)

(Continua)

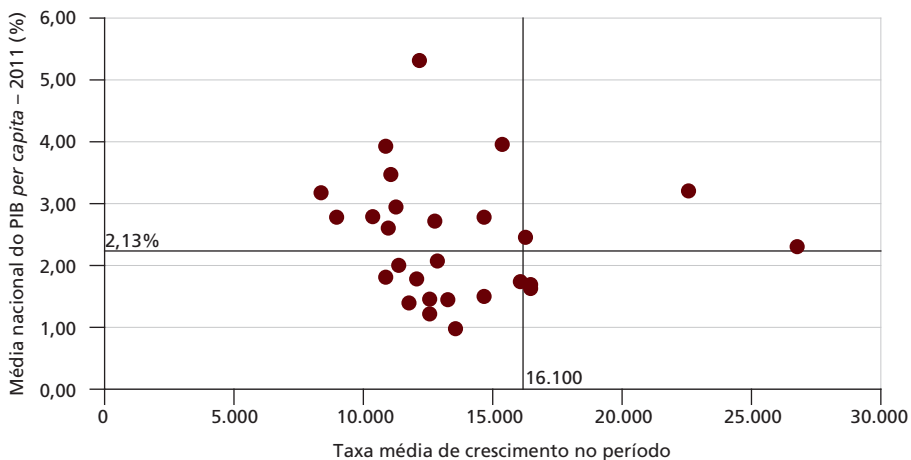
(Continuação)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa média (%)	
Beira Interior Sul	10.500	10.800	11.200	11.500	11.800	12.400	13.100	13.600	13.600	13.700	14.700	14.600	2,79	+
Cova da Beira	8.000	8.400	8.700	8.600	9.000	9.700	10.300	10.500	10.600	10.600	10.900	10.900	2,61	+
Oeste	10.800	11.300	11.600	11.900	12.400	12.500	12.900	13.400	13.100	13.000	13.000	12.500	1,23	(-)
Médio Tejo	10.500	10.900	11.200	11.500	11.800	11.600	12.100	12.800	12.400	12.400	12.700	12.500	1,46	(-)
Área Metropolitana de Lisboa	17.500	18.300	19.100	19.300	20.100	20.700	21.300	22.400	22.700	22.300	22.700	22.500	2,12	(-)
Grande Lisboa	20.300	21.300	22.300	22.800	23.800	24.600	25.200	26.500	26.900	26.500	27.000	26.700	2,31	(-)
Península de Setúbal	9.900	10.100	10.400	10.100	10.200	10.300	11.300	11.700	11.900	11.400	11.600	11.700	1,40	(-)
Alentejo	11.400	11.900	12.200	12.700	13.200	13.500	14.300	14.800	14.800	14.300	15.000	14.700	2,14	(-)
Alentejo Litoral	15.400	15.600	16.100	17.500	17.500	20.100	21.900	22.700	23.200	19.400	22.600	22.500	3,21	+
Alto Alentejo	10.000	10.500	11.000	11.700	12.300	12.300	12.300	12.800	12.800	13.000	13.100	12.800	2,08	(-)
Alentejo Central	12.000	12.600	12.100	12.300	12.600	12.700	12.900	13.300	13.600	13.100	13.700	13.500	0,99	(-)
Baixo Alentejo	9.600	10.100	10.700	10.800	11.800	12.300	14.400	15.000	14.100	14.900	15.600	15.300	3,96	+
Lezíria do Tejo	11.100	11.500	12.100	12.400	13.000	12.600	13.100	13.700	13.800	13.500	13.500	13.200	1,45	(-)
Algarve	13.500	14.500	15.000	15.500	15.800	16.300	16.900	17.800	17.800	16.800	16.800	16.400	1,63	(-)
Algarve	13.500	14.500	15.000	15.500	15.800	16.300	16.900	17.800	17.800	16.800	16.800	16.400	1,63	(-)
Ilhas														
RA dos Açores	10.400	11.400	12.100	12.500	12.900	13.400	14.000	14.600	15.100	14.900	15.200	15.100	3,16	+
RA da Madeira	13.900	13.800	16.700	16.600	17.700	18.200	20.100	20.500	21.400	20.800	21.000	20.800	3,42	+

Fonte: Eurostat. Acesso em: 20 abr. 2015.

Obs.: Dados brutos.

Quando se considera a taxa média de crescimento no período, percebe-se uma divisão quase que proporcional entre as regiões que tiveram taxas superiores às da União Europeia e as que tiveram taxas inferiores. A Grande Lisboa e o Grande Porto, regiões que abrigam as maiores concentrações urbanas, cresceram abaixo da taxa europeia; em especial, o Porto. Por outro lado, as regiões em que a atividade turística é intensa – como as ilhas, a Serra da Estrela e o Alentejo Litoral – tiveram taxas muito superiores à média europeia, ficando a exceção por conta do Algarve. Tendo em conta a média nacional para o PIB *per capita* em 2011 (€ 16.110,00) e para a taxa média de crescimento no período (2,13%), é possível fazer uma tipologia para as regiões continentais (tabela 5, gráfico 5 e quadro 1). Essa tipologia é mantida mesmo quando se considera a taxa média de crescimento europeu, bastando alterar a classificação da Grande Lisboa. Um ponto que se destaca é a situação do Grande Porto. Aí está grande parte da capacidade produtiva industrial do país, mas que já vinha em decadência, o que foi agravado com a atual crise. Muitas das regiões mais pobres do país se encontram entre aquelas que apresentaram as mais altas taxas de crescimento. Um número equivalente das regiões mais pobres está entre as que tiveram as menores taxas. O primeiro grupo predomina no Norte e o segundo, no Centro e no Alentejo. Tanto um grupo como o outro tendem a formar conglomerados territoriais.

GRÁFICO 5

Regiões Nuts 3: PIB *per capita* 2011 versus crescimento (2000-2011)

Elaboração do autor a partir da tabela 5.

Obs.: 1. Taxa média de crescimento = 2,13%

2. PIB *per capita* = € 16.100,00.

QUADRO 1

Tipologia das regiões portuguesas Nuts 3 segundo o PIB *per capita* e a taxa média de crescimento (2000-2011)

Baixa renda e alto crescimento (BA)	Alta renda e alto crescimento (AA)
Pinhal Interior Sul, Baixo Alentejo, Douro, Alto Trás-os-Montes, Serra da Estrela, Alto Minho, Pinhal Interior Norte, Tâmega, Beira Interior Sul, Cávado e Cova da Beira.	Alentejo Litoral, Baixo Mondego e Grande Lisboa.
Baixa renda e baixo crescimento (BB)	Alta renda e baixo crescimento (AB)
Alto Alentejo, Dão-Lafões, Beira Interior Norte, Ave, Pinhal Litoral, Baixo Vouga, Médio Tejo, Lezíria do Tejo, Península de Setúbal, Oeste e Alentejo Central.	Grande Porto e Algarve.

Elaboração do autor a partir da tabela 5.

Obs.: Média nacional.

O que foi visto anteriormente tem a sua síntese no gráfico 6 e no mapa 3, que apresentam os resultados do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) para 2011 (INE-PT, 2014b). Esse é um índice composto que mede três das condições consideradas essenciais para o desenvolvimento regional: competitividade, coesão e qualidade ambiental. O índice é calculado a partir de 65 indicadores medidos para as trinta regiões Nuts 3 de Portugal. Na sua essência, a dimensão competitividade busca avaliar as condições potenciais de desempenho econômico das regiões; já a dimensão coesão busca captar o acesso a bens públicos pela população. Finalmente, para a dimensão ambiental, considera-se o impacto, sobre o meio ambiente, da atividade humana. Essas dimensões são medidas isoladamente para então formar o índice composto. Nos resultados para 2011, a correlação entre o ISDR e as dimensões competitividade e coesão superou 70% e foi praticamente nula para a ambiental.

A competitividade pretende captar o potencial de cada sub-região para um bom desempenho (seja em termos de recursos humanos, seja no que respeita a infraestruturas físicas), o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo) e, finalmente, a eficácia na geração e atração de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional. A coesão está associada ao grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, aos perfis conducentes a uma maior inclusão social e à eficácia das políticas públicas, traduzida no aumento da qualidade de vida e na redução das respetivas disparidades. Na qualidade ambiental, captam-se as pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente – numa perspectiva vasta que se estende à qualificação e ao ordenamento do território –, os respetivos efeitos sobre o estado do mesmo e as consequentes respostas económicas e sociais, seja em termos de comportamentos individuais, seja ao nível da definição de políticas públicas (INE-PT, 2014a, p. 6).

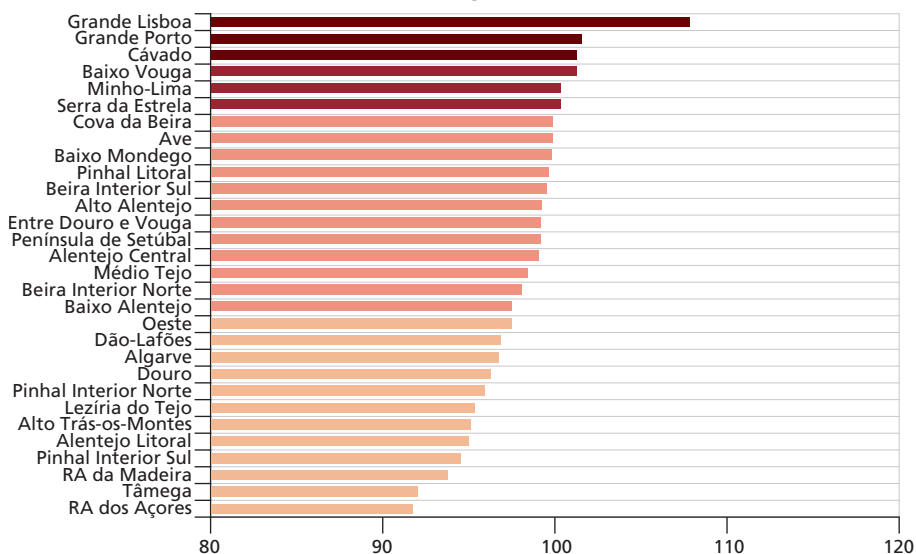
Os resultados confirmam a predominância da Grande Lisboa, ao sul, e do Grande Porto, ao norte. Este último se situa no centro de um grande eixo, que

vai de Aveiro a Braga e Guimarães. Ainda que em crise, como visto com outros indicadores, é a área com potencial acumulado ao longo do tempo. Da mesma forma que em Lisboa, as economias de aglomeração demonstram o seu potencial. O aparente paradoxo de a Serra da Estrela, região com o menor PIB *per capita* do país, estar entre os seis maiores ISDRs deve-se às demais dimensões do índice. A região é a última colocada em termos de competitividade; porém, é a primeira em termos ambientais e a segunda em termos de coesão.

Os resultados referentes à coesão trazem uma imagem de um país mais igualitário no que se refere às condições de vida, ainda que a dimensão competitividade aponte para a concentração.

O que foi visto nesta sessão inevitavelmente conduz à uma questão que é essencial para os formuladores de política regional: foi positivo o ingresso de Portugal à União Europeia?

GRÁFICO 6
Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (2011)



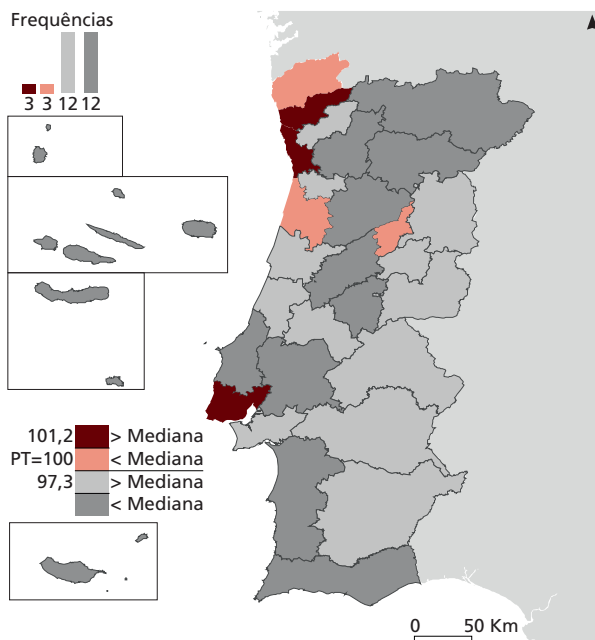
Fonte: INE-PT (2014a).

Obs.: Portugal = 100.

Foi visto que, entre 1993 e 2010, o PIB *per capita* só convergiu com o PIB *per capita* da União Europeia em sete anos. A convergência foi maior em termos de consumo que de criação de riqueza. A disparidade entre as regiões portuguesas praticamente não se alterou. Esses dados parecem não ser muito positivos. No entanto, se for considerado que o PIB *per capita* português em 1986 era 65%

do europeu e em 2010 já era 86%, o avanço é considerável. Mais que isso, os resultados do ISDR na dimensão coesão mostram que, no que se refere a acesso aos bens públicos, inclusão social e eficácia das políticas públicas, o país está se tornando mais igualitário (INE-PT, 2014b). Se, por um lado, o fato de o indicador das disparidades regionais ter se mantido relativamente estável não demonstrou grandes reduções nas disparidades, por outro, também não demonstrou grandes agravamentos, como foi o caso da Bulgária e da Irlanda.

MAPA 3
Nuts 3



Fonte: INE-PT (2014b).

Tudo indica que a resposta à pergunta colocada, ainda que com várias condicionalidades e críticas, é sim. A grande maioria das análises do período aponta para isso (Mateus, 2013; Mamede *et al.*, 2013; Mamede, 2011; Quatenaire Portugal e Iese, 2010). De maneira geral, entende-se que, ao ingressar na União Europeia, Portugal deixou de ser um país agrário, atrasado, com uma população com baixíssimos níveis de qualificação, para gradativamente ir tornando-se, de fato, um país europeu. A melhoria da qualidade de vida da população foi inequívoca, expressiva e generalizada (Mateus, 2013, p. 520). A grande ênfase no investimento em infraestrutura dos primeiros períodos de programação, muito criticada, foi fundamental para equiparar o país ao resto dos estados-membros.

Na perspectiva regional, as transformações, ainda que mantivessem a diferenciação entre o *litoral* e o *interior*, deram a essa dicotomia uma qualificação diferenciada. Nem todas as expectativas foram alcançadas, nem foram os progressos suficientes para igualdade e convergência com a média europeia, como sintetiza a citação a seguir.

Do ponto de vista da coesão territorial, os 25 anos de Portugal europeu evidenciam um país que se afastou progressivamente da oposição tradicional, global e genérica, entre litoral e interior, tornando-se muito mais complexo e diferenciado nos mecanismos de criação e distribuição da riqueza. O desenvolvimento das regiões portuguesas gerou formas suficientemente diferenciadas de “litoral” e de “interior” e transformou o país numa espécie de grande arquipélago: algumas “ilhas” (o número limitado de polos mais dinâmicos) destacam-se num “mar” de dificuldades (as regiões que perdem população, riqueza relativa e dinamismo económico) (Mateus, 2013, p. 545).

4 A POLÍTICA REGIONAL

4.1 Os períodos de programação

A política regional não é uma coisa nova em Portugal. Já estava presente nas preocupações de governo salazarista por volta de 1964. O III Plano de Fomento (1967) já estabelecia diretrizes ao planejamento regional, e um decreto-lei em 1969 definia a composição das comissões de planejamento regional para as seis regiões de planejamento então definidas: Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira. A atuação seguia o “estado da arte” da política regional, e os projetos, em linha geral, concentravam investimentos em alguns polos, na expectativa da sua difusão no entorno. Ainda que a atuação governamental fosse, na essência, setorial, a avaliação do impacto regional desses investimentos mostra mais sucessos que fracassos (Costa, 2013).

Somente com a entrada do país na União Europeia (1986) e com a necessidade de adequar-se aos ciclos de programação dos fundos estruturais é que vai ocorrer uma mudança radical nas estruturas e concepções de política regional em Portugal. Essa mudança já vinha ocorrendo na fase preparatória à adesão. Assim, é criada, em 1983, a Direção Geral de Desenvolvimento Regional para coordenar os estudos e as propostas desenvolvidas pelas comissões de coordenação regional. Os programas iniciados logo após a adesão já se destacavam pela preocupação regional, ainda que na maioria fossem programas setoriais – por exemplo, o I Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria (Pedip1).

As mudanças organizativas mais amplas ocorreram por ocasião da implantação do I Quadro Comunitário de Apoio (I QCA), visando ao período de programação 1989-1993. Nesse momento, as mudanças organizativas eram para atender às exigências da União Europeia, no sentido de um alinhamento com a sua política

de coesão. Eram necessários, para elaborar as Grandes Opções do Plano (GOPs) em consonância com a União Europeia, o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e os programas operacionais regionais (PORs).¹⁵ Como o PDR foi desenvolvido para o país como um todo, as estratégias regionais eram praticamente as mesmas. A execução do I QCA apresentou as eternas dificuldades de conciliação entre os enfoques de programação setorial e a aplicação nas regiões. Isso foi particularmente agravado pela maneira única com que as estratégias regionais foram concebidas, o que, dada a necessidade de acelerar a competitividade da economia portuguesa, privilegiou a concentração de investimentos na região de Lisboa e em algumas regiões do litoral continental (Costa, 2013, p. 6-7). Segundo Figueiredo (2009, p. 703), o investimento previsto para Lisboa e Vale do Tejo era 29% do total, e o percentual realmente aplicado terminou por ser 38%, em detrimento das regiões Norte e Centro.

O II QCA (1994-1999) acentua a vinculação da política regional às diretrizes da União Europeia. Também é um período de aumento de recursos devido ao reforço dos fundos estruturais. É o momento de grandes investimentos em infraestrutura. A avaliação desse período considera que a grande ênfase aos planos operacionais trouxe grandes prejuízos à coordenação territorial das políticas.

O período de programação (2000-2006) já foi elaborado sob a influência dos novos rumos da União Europeia com a Estratégia de Lisboa, elaborada em 1997 e adotada em uma reunião de chefes de governo realizada em Lisboa (2000), que ficou famosa pela perspectiva de transformar a economia europeia na economia do conhecimento mais competitiva do mundo até 2010. Era o contexto de uma grande ampliação da União Europeia, com a inclusão dos países do Leste Europeu recém-saídos da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ela se baseava em três princípios básicos: *i*) o *econômico*, que deveria preparar a transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento – a ênfase estava na ampliação da capacidade de investigação e desenvolvimento; *ii*) o *social*, que deveria permitir modernizar o modelo social europeu com investimentos em recursos humanos e com a inclusão social – os países deveriam investir em educação e desenvolver políticas de emprego, de modo a facilitar a transição para a economia do conhecimento; e *iii*) o *ambiental* (European Commission, 1997).

Em Portugal, o III QCA (2000-2006) foi bastante ambicioso. Os PORs eram organizados em três eixos:

num primeiro eixo, integram-se os investimentos de âmbito municipal e intermunicipal, enunciando-se o objetivo de uma maior seletividade de apoios; num segundo eixo, são incluídas as ações integradas de base territorial, tendo como objetivo a concentração e intensificação do investimento, tendo em conta a estratégia de desenvolvimento

15. Esses documentos eram exigências da União Europeia para todos os países usuários dos fundos estruturais.

definida para os territórios selecionados; num terceiro eixo, são integrados os investimentos e ações de desenvolvimento desconcentradas, transferindo uma parte dos investimentos e ações usualmente incluídos em programas operacionais setoriais (Costa, 2013, p. 8).

No entanto, como a parcela dos investimentos desconcentrados nas mãos do governo central era muito elevada, a convergência entre os eixos dos PORs não foi a esperada. Embora muitos analistas acentuem o impacto regional das políticas setoriais em Portugal, é preciso levar em conta que, em função das dimensões do país, é muito difícil que isso não ocorra. Da mesma forma, os planos e os documentos setoriais da época, como os da política industrial e da política de inovação, necessariamente tinham em si componentes territoriais. Novamente, Lisboa e Vale do Tejo foram privilegiados (Figueiredo, 2009).

O próximo período de programação, 2007-2013, é dos mais importantes. Foi preparado sob a orientação do relançamento da Estratégia de Lisboa. Os vários problemas na implementação dessa estratégia, relatados no chamado *Relatório Kok* (Kok, 2004), levaram à proposição de relançamento da estratégia, agora concentrada na vertente econômica. Também se propunha a reformulação da política de coesão e da gestão de vários fundos. O objetivo principal dessa reforma era introduzir um enfoque mais estratégico para atingir as prioridades da União Europeia, colocadas na Estratégia de Lisboa, e também uma nova estrutura de planejamento. Os objetivos estratégicos eram encontrados na Community Strategic Guidelines (CSG),¹⁶ enquanto os Estados-membros teriam uma estratégia nacional em consonância com a CSG, delineada no QREN.¹⁷ Esses dois documentos seriam a base para a elaboração de programas operacionais (Manzella, 2009).

Foram estabelecidos três novos objetivos principais, em substituição aos do período anterior, para a política de coesão: convergência; competitividade regional e emprego; e cooperação territorial europeia. O objetivo de convergência continuou recebendo a maioria dos recursos (80%) e também continuou centrado nas regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária. A principal mudança quanto à definição das regiões ficou por conta do objetivo competitividade regional e emprego. Todas as regiões que não pertencessem às elegíveis para o objetivo 1 poderiam ser consideradas, e os Estados-membros tinham plena autonomia para decidir quais regiões seriam incluídas no nível Nuts 1 ou 2. Paralelamente, foi aumentada a responsabilidade dos Estados-membros no que se refere ao controle e à auditoria dos programas.

16. Orientações Estratégicas Comunitárias (OECs).

17. No original: National Strategic Reference Frameworks (NSRFs).

O IV QREN (2007-2013) em Portugal é apontado como um marco na mudança de paradigma, passando de uma ênfase setorial para outra predominantemente multissetorial. Agora era dada às regiões a possibilidade de promoverem suas potencialidades e desenvolverem as suas competitividades. Para isso, era necessária uma maior coordenação entre os níveis de gestão central, regional e local.

As prioridades desse QREN eram a competitividade e o crescimento sustentado e sustentável da economia portuguesa. Para isso, considerou-se necessária a qualificação da atividade econômica, dos recursos humanos, do território e da administração pública. Cinco princípios o estruturaram:

- concentração de recursos e de tipologias de ações estruturais;
- seletividade na escolha das ações a apoiar;
- viabilidade econômico-financeira dos projetos de investimento;
- coesão e valorização territoriais, potenciando os fatores de progresso específicos de cada região; e
- gestão e monitorização estratégica das intervenções.

Cada região (Nuts 2), através da sua comissão de coordenação regional, desenvolveu uma estratégia específica, em parceria com os atores locais e com os organismos regionais do governo central. A pretensão era que essas estratégias fossem mais do que simples bases de enquadramento nas qualificações para uso dos fundos estruturais. Tais estratégias, por sua vez, estavam articuladas com outras políticas de cunho nacional, como o Plano Nacional de Emprego e o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (Pnot).

Em âmbito nacional, o grupo de coordenação do QREN procurava exercer essa tarefa entre os planos das CCRs. A base do seu trabalho alinhava-se a três agendas operacionais: potencial humano, fatores de competitividade e valorização do território (QREN, [s.d.]).

A sua governança para esse período tinha a seguinte estrutura orgânica:

- um órgão de direção política (Comissão Ministerial de Coordenação do QREN);
- um órgão técnico responsável pela respectiva coordenação e monitorização estratégica (Comissão Técnica de Coordenação do QREN); e
- dois órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos fundos estruturais (FSE e Feder) – IFDR e IGFSE –, que, com a Inspeção Geral de Finanças (IGF), exercem também responsabilidades de controle e auditoria.

Os recursos da União Europeia utilizados no período somavam cerca de € 21,5 bilhões, e a sua utilização deveria respeitar três grandes orientações, tendo em conta os objetivos da política de coesão (convergência; competitividade regional e emprego; e cooperação territorial europeia):

- reforço das dotações destinadas à qualificação dos recursos humanos;
- reforço dos financiamentos dirigidos à promoção do crescimento sustentado da economia portuguesa; e
- reforço da relevância financeira dos programas operacionais regionais do continente.

Por sua vez, as três agendas operacionais cumpriam-se através de programas operacionais:

- programas operacionais temáticos;
- programas operacionais regionais do continente;
- programas operacionais das regiões autônomas;
- programas operacionais de cooperação territorial; e
- programas operacionais de assistência técnica.

O período que se encerrou em 2013 foi um dos que mais avançou em termos de maior consistência entre as políticas setoriais e a política regional em Portugal.

4.2 A Programação atual: 2014-2020

4.2.1 Portugal 2020

Para melhor entender o atual período de programação em Portugal, é preciso entender as mudanças ocorridas no âmbito europeu com a chamada estratégia Europa 2020.¹⁸ Essa estratégia foi aprovada em 2010 e, na sua essência, diz que a Europa deve seguir, até 2020, uma trajetória de crescimento inteligente baseado no conhecimento e na inovação, socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (Comissão Europeia, 2010). Para ser inteligente, o crescimento deve criar condições para a inovação e a pesquisa e aumentar o nível geral de educação. A inclusão social implica a ampliação dos níveis de emprego e da inclusão de pessoas em uma vida digna, enfatizando a redução da pobreza. Finalmente, a sustentabilidade ambiental virá com o redirecionamento no uso de energia e na prevenção de mudanças climáticas.

18. Para um tratamento mais aprofundado da política regional europeia, ver Rolim (2015).

Essas ideias não são totalmente novas. Consistem em um aperfeiçoamento e na correção de rumos em ideias já presentes em 2000 na Estratégia de Lisboa e no seu relançamento em 2005, atendendo às recomendações do *Relatório Kok* (Kok, 2004).

Uma das novidades foi o crescente reconhecimento de que, para atingir os propósitos da Europa 2020, a política de coesão é um dos principais instrumentos em um conjunto de países cuja disparidade em renda *per capita*, produtividade e padrão de vida superava as disparidades existentes em muitos países emergentes, entre eles o Brasil (McCann, 2015). Isso porque as condições para obter um crescimento inteligente, inclusivo e ambientalmente sustentável difere, e muito, entre as regiões da Europa.

Por sua vez, a crise financeira de 2008 teve um forte impacto na Europa e, evidentemente, se fez sentir de maneira muito diversa entre as diversas regiões europeias. Segundo McCann (2015), os efeitos da crise, particularmente no âmbito de regiões e áreas urbanas, podem ser vistos a partir de quatro dimensões: *i*) setoriais; *ii*) sobre o investimento estrangeiro direto; *iii*) sobre os níveis de pobreza; e *iv*) sobre as finanças públicas. Em termos setoriais, o setor de construção foi o mais atingido. Como é um dos setores que mais gera empregos, aqueles países e aquelas regiões em que ele era um dos motores do crescimento foram particularmente prejudicados. Por outro lado, grande parte dos processos de convergência entre as regiões europeias, nos vinte anos anteriores a 2008, era fortemente influenciada pelo fluxo de investimentos que ocorria entre os países europeus, os quais traziam embutidas massivas doses de transferência tecnológica. O investimento oriundo da própria União Europeia chegou a representar, no auge, mais de 60%. Com a crise, esse percentual foi reduzido, assim como o volume total do investimento. Isso, evidentemente, não impactou de forma homogênea as diversas partes do território da União Europeia. Embora o desemprego já estivesse em alta anteriormente a 2008, após a crise, os níveis elevaram-se em muito e também aumentou a parcela de pessoas em situação de pobreza e com condições de vida muito difíceis.

A estratégia Europa 2020 foi concebida para enfrentar esse contexto, como está explícito na introdução do documento, elaborada pelo então presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso (Comissão Europeia, 2010, p. 2-3). Isso também implicou uma reforma radical na condução da política de coesão. Basicamente, foram introduzidos alguns melhoramentos para tornar mais eficaz a aplicação dos fundos, com maior ênfase nos resultados: estabelecimento de objetivos claros, transparentes e mensuráveis; introdução de condições prévias ao investimento dos fundos; redução da burocracia e simplificação das regras; afetação de recursos para o desenvolvimento urbano; e reforço da cooperação entre regiões em âmbito nacional e internacional (European Commission, 2013).

Dentro da estratégia, um ponto-chave é a chamada *especialização inteligente* (*smart specialization*).¹⁹ Como já foi dito, desde a Agenda Lisboa, em 2000, a Europa busca o seu futuro na economia do conhecimento. Apesar das várias correções de rota, o objetivo continua o mesmo. O investimento em inovação representa cerca de um terço dos recursos da política de coesão para esse período (€ 110 bilhões). No entanto, a grande novidade não é apenas o montante de recursos, mas a obrigatoriedade de que cada país e região construa a sua própria estratégia de especialização inteligente para poder candidatar-se aos Feéis, particularmente ao Feder (quadro 2). Cada região, independentemente do seu poderio econômico ou da sofisticação do seu sistema regional de inovação, deve construir a sua estratégia de inovação, tendo em conta os seguintes passos: *i*) o desenvolvimento de uma perspectiva para o seu futuro; *ii*) a identificação das suas vantagens competitivas; *iii*) o estabelecimento das suas prioridades estratégicas; e *iv*) a utilização de políticas e ações inteligentes. Cada país/região terá a sua particular estratégia, que será centrada em um conjunto limitado de áreas prioritárias nas quais já se possui uma vantagem competitiva. A sua elaboração terá que ser um processo de construção coletiva dos atores regionais, que envolva as principais partes interessadas, empresas, universidades, centros de investigação e autoridades públicas, na identificação das reais necessidades da economia local. Em última análise, ela irá estabelecer prioridades para a construção de vantagens competitivas através de um esforço próprio de pesquisa e inovação, para reforçar os setores produtivos na busca de novas oportunidades e mercados, evitando duplicação de esforços e desperdício de recursos (Foray, *et al.*, 2013; Regulamento (UE) nº 1.301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho).

Em Portugal, o quinto período de programação (2014-2020) está em fase adiantada de elaboração e iniciando a implementação. A expectativa é que as atuais crises econômica e fiscal que o país atravessa tornem os Feéis da União Europeia um dos recursos mais valiosos para a continuidade da política regional no país. Em junho de 2014, o governo português firmou o AP²⁰ com a União Europeia, pelo qual o país vai receber, no período 2014-2020, a maior soma de recursos já recebida desde a sua adesão, cerca de € 25 bilhões. Esse acordo está em sintonia com a Estratégia Europeia 2020, vista nos parágrafos anteriores, que prioriza um crescimento inteligente baseado no conhecimento e na inovação, socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (Comissão Europeia, 2010).

Nesse AP, que reúne a atuação dos cinco Feéis (Feder, FC, FSE, Feader e Feamp), se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento econômico, social e territorial a ser implementada no país entre 2014 e 2020; princípios estes alinhados com a Estratégia Europeia 2020.

19. O leitor interessado pode obter mais informações no site disponível em: <<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>>.

20. Uma nova figura no relacionamento da União Europeia com os Estados-membros.

QUADRO 2
Fundos europeus estruturais e de investimento (2014-2020)

Fundos	Objetivo	Concentração temática	Âmbito territorial
Fundos da Política de Coesão			
Feder	Reforçar a coesão económica e social na União Europeia através da correção do desequilíbrio entre as regiões.	Inovação e pesquisa; agenda digital; apoio às pequenas e médias empresas (PMEs); redução no uso de carbono; e cooperação territorial.	Todas as regiões Nuts 2 segundo a tipologia definida
FSE	Investir em capital humano, melhorando as condições de emprego e educação; e melhorar as condições de vida das pessoas com maior risco de pobreza.	Emprego e mobilidade; inclusão social e redução da pobreza; educação, educação continuada e capacitações; capacidade institucional e eficiência na administração pública.	Todas as regiões Nuts 2 segundo a tipologia definida
FC	Reduzir as disparidades económicas e sociais e proteger o meio ambiente.	Redes de transporte de interesse transnacional; infraestrutura; e meio ambiente.	Países com renda <i>per capita</i> inferior a 90% da média europeia
Fundos da Política Agrícola e de Exploração do Mar			
Feader	Financiar os programas europeus de desenvolvimento agrícola.	Competitividade da agricultura; gerenciamento sustentável dos recursos naturais e ação climática; e obtenção de um desenvolvimento equilibrado das comunidades rurais.	Países
Feamp	Financiar os programas europeus dedicados ao mar e à pesca.	Apoio à transição para uma pesca sustentável; diversificação das economias de comunidades litorâneas; criação de novos empregos; e melhoria da qualidade de vida de comunidades litorâneas	Países

Fonte: Comissão Europeia. Acesso em: 15 mar. 2015.

A programação e a implementação do Portugal 2020 têm como prioridades de uso dos fundos comunitários quatro domínios temáticos: competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano; e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos. Consideram, ainda, os domínios transversais relativos à reforma da administração pública e à territorialização das intervenções.

Em termos de elegibilidade das regiões para o recebimento dos fundos europeus, tem-se o seguinte cenário, sintetizado no quadro 3, para as sete regiões Nuts 2 de Portugal:

- regiões menos desenvolvidas (PIB *per capita* menor que 75% da média da União Europeia): Norte, Centro, Alentejo e RA dos Açores. Taxa de cofinanciamento²¹ dos fundos: 85%;
- regiões em transição (PIB *per capita* entre 75% e 90%): Algarve. Taxa de cofinanciamento dos fundos: 80%; e

21. O país deve complementar com recursos próprios o investimento para atingir 100%.

- regiões mais desenvolvidas (PIB *per capita* > 90%): Lisboa e Madeira. Taxa de cofinanciamento dos fundos: 50% (Lisboa) e 85% (RA da Madeira).

Esses recursos serão operacionalizados por dezesseis programas operacionais, além de outros programas em cooperação com outros países:

- quatro programas operacionais temáticos no continente – Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; e Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos;
- cinco programas operacionais regionais no continente – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve;
- dois programas regionais nas regiões autônomas – Açores e Madeira; e
- programas operacionais de cooperação territorial europeia – Espanha-Portugal; Madeira-Açores-Canárias; Espaço Atlântico; Sudoeste Europeu; Mediterrâneo; e Espon, Urbact, Interact e Interreg C.²²

QUADRO 3

Portugal 2020: abrangência territorial dos programas operacionais

Natureza	Programa operacional	Território de aplicação
Temáticos	Competitividade e internacionalização	Norte, Centro e Alentejo (FC); e Portugal
	Inclusão social e emprego	Norte, Centro e Alentejo (Iniciativa Emprego Jovem – IEJ); e Portugal
	Capital humano	Norte, Centro e Alentejo
	Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos	Portugal
Regionais	Norte	Norte
	Centro	Centro
	Alentejo	Alentejo
	Lisboa	Lisboa
	Algarve	Algarve
	Açores	Açores
	Madeira	Madeira
Desenvolvimento rural	Continente	Continente
	Açores	Açores
	Madeira	Madeira
Assuntos marítimos e pesca	Assuntos marítimos e pesca	Portugal
Assistência técnica	Assistência técnica	Portugal

Fonte: CIC-Portugal 2020 (Portugal, [s.d.]).

22. Para mais informações sobre esses programas, acessar o *site* disponível: <<http://goo.gl/8fxlW5>>.

A tabela 6 mostra a distribuição dos recursos europeus por programas operacionais e o nível de governo que os aplica. Dois fatos se destacam nesse contexto. Em primeiro lugar, o peso da política de coesão no total dos Feéis: ela representa mais de 82%. O segundo fato é o volume de recursos gerenciados pelo governo nacional: mais de 62% dos Feéis. Mesmo na política de coesão, a parcela controlada pelo governo central supera em 10 pontos percentuais (p.p.) a controlada pelas CCDRs e comunidades autônomas.

TABELA 6
Portugal 2020: destino e controle dos Feéis por programas operacionais
(Em € milhões e %)

Fundos da Política de Coesão		
Competitividade e internacionalização	4.414,00	17,1
Inclusão social e emprego	2.130,00	8,3
Capital humano	3.096,00	12,0
Eficiência de recursos e sustentabilidade	2.253,00	8,7
Aplicação nacional	11.893,00	46,1
PO Norte	3.379,00	13,1
PO Centro	2.155,00	8,4
PO Alentejo	1.085,00	4,2
PO Lisboa	833,00	3,2
PO Algarve	319,00	1,2
Aplicação regional pelas CCDRs no continente	7.771,00	30,1
PO Açores	1.140,00	4,4
PO Madeira	403,00	1,6
Aplicação regional pelas RAs	1.543,00	6,0
Total da aplicação nacional	11.893,00	46,1
Total da aplicação regional	9.314,00	36,1
Total dos fundos da Política de Coesão	21.207,00	82,2
Fundos da Política de Desenvolvimento Rural e da Política do Mar e da Pesca		
PDR – continente – Feader	3.583,00	13,9
Aplicação nacional	3.583,00	13,9
PDR – RA dos Açores – Feader	295,00	1,1
PDR – RA da Madeira – Feader	179,00	0,7
Aplicação regional pelas RAs	474,00	1,8
PO Feamp	392,00	1,5
Aplicação nacional	392,00	1,5
Total da aplicação nacional	3.975,00	15,4
Total da aplicação regional	474,00	1,8
Total dos fundos da Política de Desenvolvimento Rural e da Política do Mar e da Pesca	4.449,00	17,2
Assistência técnica (aplicação nacional)	138,00	0,5
Total dos Feéis		
Total da aplicação nacional	16.006,00	62,1
Total da aplicação regional	9.788,00	37,9
Total	25.794,00	100,0

Fonte: CIC-Portugal 2020 (Portugal, [s.d.]).

QUADRO 4
Portugal 2020: estruturação estratégica

Domínios		Domínios transversais	
		Abordagem territorial	Reforma da administração pública
Domínios temáticos	Competitividade e internacionalização	OT ¹ 1 – Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação.	
		OT 2 – Melhorar o acesso às tecnologias da informação e comunicação, bem como a sua utilização e qualidade.	
		OT 3 – Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura.	
		OT 7 – Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestrutura.	
		OT 11 – Reforçar a capacidade institucional e estimular uma administração pública eficiente.	
		Outros objetivos temáticos	
		OT 8 – Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral.	
	Inclusão social e emprego	Objetivos temáticos centrais (OTCs)	
		OTC 8 – Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral.	
		OTC 9 – Promover a inclusão social e combater a pobreza.	
	Capital humano	Objetivo temático central	
		OTC 10 – Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida.	
	Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos	Objetivos temáticos centrais	
		OTC 4 – Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores.	
		OTC 5 – Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos.	
		OTC 6 – Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos.	

Fonte: CIC-Portugal 2020 (Portugal, [s.d.]).

Nota: ¹OT = objetivo temático.

4.3 O modelo de governança para o Portugal 2020

O conjunto de políticas de desenvolvimento que decorrem do AP, tanto nos POs como nos programas de desenvolvimento regional, no continente e nas ilhas, com a utilização dos Feeds, para o período 2014-2020, tem a denominação geral de Portugal 2020.²³ A sua estrutura de governança, na realidade, é o resultado da evolução ocorrida ao longo dos períodos de programação anteriores. Para o atual período, os órgãos que compõem essa estrutura de governança classificam-se, segundo suas especializações, em onze categorias: coordenação política; coordenação técnica; gestão; certificação; pagamento; auditoria e controle; monitorização e avaliação; acompanhamento; acompanhamento das dinâmicas regionais; articulação funcional; e curador do beneficiário. A figura 3 sintetiza essa estrutura.

23. Os parágrafos seguintes estão baseados na interpretação do Decreto-Lei nº 137/2014.

FIGURA 3
Portugal 2020: modelo de governança

Nível de coordenação política	Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria Portugal 2020 (CIC Portugal 2020)		
Nível de coordenação técnica	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (Feder + FSE + FC)		CCN Feader CC Feamp
Autoridade de auditoria	Inspeção geral de finanças		
Autoridades de gestão	POs regionais	POs temáticos	Programas do Feader
	PO das RAs	PO de assistência técnica	Programas do Feamp
	Organismos intermediários		Organismos intermédios
Autoridade de certificação	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.		Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (Ifap)
Acompanhamento	Comissões de acompanhamento		

Fonte: CIC-Portugal 2020 (Portugal, [s.d.]).

No topo da hierarquia, estão os órgãos de coordenação. A coordenação política é dada pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria Portugal 2020 (CIC Portugal 2020). Ela é integrada por um membro do governo de cada área ministerial e coordenada pelo ministro responsável pelo desenvolvimento regional. A coordenação técnica é exercida em dois níveis de atuação: o geral, do Portugal 2020, e o nível de cada Feei. No nível geral, está a Agência, I.P. Entre os Feeis, os fundos da política de coesão e o Fundo Europeu de Apoio aos Carenciados (Feac) são coordenados pela agência e os demais, respectivamente, pela Comissão de Coordenação Nacional do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, para o Feader, e pela Comissão de Coordenação do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, para o Feamp.

A estrutura de governança para a gestão dos planos operacionais temáticos regionais do continente e de assistência técnica é comum: uma comissão diretiva e um secretariado técnico. No caso dos planos operacionais temáticos, a comissão diretiva é proposta pelo ministro da área e designada pelo Conselho de Ministros. Por exemplo, no caso do Plano Operacional de Capital Humano, a proposição vem da área da educação, em conjunto com as autoridades das áreas de desenvolvimento regional, de ensino superior e de emprego. No caso dos planos operacionais regionais do continente, a presidência da comissão diretiva é do presidente da CCDR respectiva. Finalmente, para o Plano Operacional de Assistência Técnica, a comissão diretiva é composta pelo presidente e pelo vice-presidente da Agência, I.P.

Por outro lado, as governanças para a gestão dos planos de desenvolvimento rural e do Plano Operacional do Mar 2020 têm alguma diferença. A primeira está ligada ao ministro responsável pela área de agricultura e a segunda, ao ministro encarregado da área do mar. Além disso, como as ilhas estão envolvidas, além do

presidente da comissão diretiva, também existem dois coordenadores regionais, respectivamente designados pelos órgãos de governo próprio das RAs dos Açores e da Madeira.

As autoridades de gestão podem delegar parte das suas funções para os chamados organismos intermediários. Por outro lado, é importante salientar que é neste nível de governança que acontecem as chamadas para os concursos de atividades a serem financiadas pelos planos operacionais.

Outra importante função na estrutura de governança é a certificação. Ela é exercida pelos órgãos encarregados de apresentar à Comissão Europeia as declarações de despesa e os pedidos de pagamento, responsabilizando-se para que eles sejam originados de sistemas contabilísticos seguros e confiáveis. As suas responsabilidades não são delegáveis, e essa autoridade é dividida entre a Agência, I.P – para os fundos Feder, FSE, FC e Feac – e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Ifap, I.P.) – para o Feamp. O fundo Feader tem uma sistemática própria, uma vez que o órgão pagador é o próprio Ifap. A autoridade de certificação para esse fundo é a IGF.

Finalmente, o acompanhamento e a auditoria. A monitorização e a avaliação de todos os Feeis é responsabilidade da Agência, I.P. Já a autoridade de auditoria é atribuição exclusiva da IGF, ainda que tanto a Agência, I.P. como o Ifap, I.P. tenham os seus serviços de auditoria. A sua missão é assegurar que os procedimentos de gestão e controle funcionem a contento com as regulamentações da União Europeia no âmbito dos Feeis e do Feac.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo, como foi dito na introdução, tem a finalidade de servir como uma primeira abordagem para quem pretenda analisar a experiência de planeamento regional em Portugal. Como já foi dito, a dimensão do país e a grande importância que os fundos europeus têm para o montante de investimento público e privado em Portugal possibilitam um olhar privilegiado a respeito do impacto e da atuação da política de coesão da União Europeia.

Foi visto que a tradição portuguesa é a centralização política no governo nacional e, de certa forma, também territorial, em que predominam as regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto, com uma tendência geral de esvaziamento do interior em direção ao litoral e uma nova tendência direcionada do Norte para o Sul. A tradição de governos autônomos locais é recente. Veio com a Constituição de 1976. No entanto, um referendo dessa mesma Constituição não aceitou a existência de um nível de governo intermediário, que seria o governo regional.

A estrutura administrativa do país é: governo central, distritos, municípios e freguesias. Os últimos constituem o nível de governo local. As comissões de coordenação e desenvolvimento regional vêm gradativamente assumindo as funções previstas para o nível de governo intermediário; no entanto, basicamente continuam como órgãos de representação do governo central. Dois pontos são importantes com relação às CCDRs. Em primeiro lugar, é preciso destacar que seus dirigentes não são nomeados diretamente pelo governo central. Eles têm que se candidatar ao cargo e passar por um processo seletivo, com critérios objetivos; entre eles, o tempo mínimo de graduação no ensino superior. Em segundo lugar, salienta-se o fato de que, embora estejam subordinadas ao governo central, também são o espaço de atuação dos atores regionais, particularmente representados no seu conselho deliberativo. Em âmbito nacional, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. é a coordenadora nacional da política regional e da aplicação dos fundos europeus, confundindo-se cada vez mais com a política de coesão da União Europeia.

Por outro lado, a política regional praticada em Portugal – em especial, após a entrada do país na União Europeia – veio adequando-se no que se refere aos objetivos dos – e, principalmente, administrativamente aos – padrões europeus. A integração do país à Europa trouxe grandes melhorias de infraestrutura e nas condições de vida; no entanto, não conseguiu reduzir as disparidades regionais internamente nem em relação à média europeia. Nos primeiros anos, houve uma grande convergência, mas, após 2000, ela arrefeceu. Considerando todo o período, o indicador das divergências regionais manteve-se relativamente estável. Mesmo assim, embora se mantenha a dicotomia litoral-interior, o teor dessa diferenciação é diferente do existente previamente à adesão à União Europeia.

No atual ciclo de planificação 2014-2020, Portugal recebe a maior dotação de recursos de sempre da União Europeia (mais de € 25 bilhões). Neste período, a política de coesão europeia passa por uma das suas maiores mudanças, buscando mais efetividade. Todas as apostas foram feitas em um crescimento econômico baseado na economia do conhecimento, na inclusão social e na adequabilidade ambiental. Todos os países e regiões devem traçar suas próprias estratégias “inteligentes” para ajudar, através do fortalecimento do setor produtivo, o aumento da competitividade regional. Os sistemas regionais de inovação, independentemente do grau de desenvolvimento e maturação, serão fortalecidos. No caso português, as universidades e os institutos politécnicos estão desempenhando um papel-chave no processo (CCDR-N, 2014). Uma das novidades desta programação é a necessidade de elaboração prévia pelas regiões de uma estratégia regional de especialização inteligente. Cada região, sob o comando da respectiva CCDR e com o apoio do sistema de ensino superior presente e dos demais atores regionais, elaborou essas estratégias.

Por sua vez, mesmo em um ciclo de planejamento como o atual, em que o papel dos atores regionais foi particularmente reforçado, o volume de recursos sob o controle do governo central representa mais de 60%. Ainda que o âmbito territorial para os investimentos esteja direcionado para as regiões mais pobres (Norte, Centro e Alentejo), grande parte do processo está nas mãos do governo central. Se, por um lado, isso evita disputas regionais por recursos, por outro, afasta os atores regionais de etapas importantes do processo. Um exemplo dessa disputa é a pressão do presidente do Conselho do Porto – cujo equivalente brasileiro seria um prefeito –, que sempre reclama de perda de representatividade regional na disponibilidade e na utilização dos fundos europeus. Não obstante a importância econômica e política da cidade na região, a instância consultiva e de apoio às decisões está no conselho regional, onde ele é apenas mais um membro.

O volume de recursos do Portugal 2020 oriundo da política europeia de coesão representa mais de 82%. O volume de recursos para o Plano Operacional de Competitividade e Internacionalização é o maior, com 17%. Esse plano operacional é um dos mais importantes na perspectiva da “especialização inteligente”, vindo em seguida o Plano Operacional de Capital Humano, com 12%. No entanto, o segundo plano operacional em total de recursos para o período é o Plano de Desenvolvimento Rural para o Continente, com cerca de 14% dos recursos. O impacto deste último sobre as regiões é forte, porém indireto, e está totalmente nas mãos do governo central.

Nesse momento, o sistema todo se prepara para atender aos beneficiários finais. É quando começam a ser lançados os editais para a realização de projetos dentro dos parâmetros estabelecidos em cada plano operacional. Os interessados elaboram seus projetos e os submetem a um processo seletivo. Assim, começa a ser cumprido o novo ciclo de planejamento e execução da política.

Finalmente, é possível questionar o que cabe aos brasileiros para que aprendam com a experiência portuguesa. Inicialmente, a continuidade das políticas e o processo de aprendizado e reformulação que os portugueses foram tendo ao longo do período. Outro aspecto importante é a estruturação administrativa tanto para a elaboração como para a execução e o controle dos planos. Dentro dela, o avanço da programação multissetorial e da territorial sobre o espaço das programações setoriais. Percebe-se a unicidade da política regional, tendo como dirigente superior o governo central. Mas, por outro lado, essa unicidade não implica o engessamento dos atores regionais, particularmente no ciclo atual, em que eles são praticamente obrigados a construir suas próprias estratégias regionais, afinadas com as instâncias superiores. Nesse processo, assumiram particular importância o sistema de ensino superior, que foi obrigado a readequar suas práticas nos últimos quinze anos para ser peça-chave nas estratégias de especialização inteligente. Por último, é importante salientar a existência de uma fonte de recursos importante, disponível aos que se alinham tecnicamente ao projeto.

Mesmo reconhecendo o mérito português, a maioria desses avanços é em razão da necessidade de atender às regulamentações da União Europeia. No entanto, talvez a maior lição que os brasileiros poderão tirar desse processo se deverá somente aos portugueses e ao seu processo de seleção dos principais condutores da política regional.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, M.; SOUKIAZIS, E. Two speed regional convergence in Portugal and the importance of structural funds on growth. **Economia**, v. 9, n. 2, p. 222-241, 2006.

CCDR-N – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE. **Norte 2020**: estratégia regional de especialização inteligente. Porto: CCDR-N, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europa 2020**: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas: União Europeia, 2010.

COSTA, J. S. **Cinco décadas de políticas de desenvolvimento regional em Portugal**. Porto: FEP-UP, 2013. Mimeografado.

EUROPEAN COMMISSION. Agenda 2000: for a stronger and wider Union. **Bulletin of the European Union**, Supplement 5/97. Brussels: European Union, 1997.

_____. Memo n. 13/878. **Refocusing EU cohesion policy for maximum impact on growth and jobs**: the reform in 10 points. Brussels: European Union, 19 Nov. 2013.

EUROSTAT. **Eurostat Regional Yearbook 2014**. Brussels: European Union, 2014.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. *In*: COSTA, J. S.; NIJKAMP, P. (Coords.). **Compêndio de economia regional**. Cascais: Principia, 2009. v. 1, p. 681-721.

FORAY, D. *et al.* **Guide to research and innovation strategies for smart specialisation (RIS 3)**. Brussels: European Commission, 2013.

INE-PT – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – PORTUGAL. **Documento metodológico**: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, Versão 1.4. Lisboa: INE-PT, 2014a.

_____. Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2011. **Destaque**, 11 abr. 2014b.

KOK, W. **Facing the challenge**: the Lisbon strategy for growth and employment. Brussels: European Union, 2004.

MAMEDE, R. P. Uma integração europeia mal sucedida. *In*: FERREIRA, E. P. (Coord.). **25 anos na União Europeia**: 125 Reflexões. Lisboa: Editora Almedina, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ZtBXas>>.

MAMEDE, R. P. *et al.* **Portugal no contexto europeu**. *In*: CONFERÊNCIA ECONOMIA PORTUGUESA: PROPOSTAS COM FUTURO. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

MANZELLA, G. P. **The turning points of EU cohesion policy**. Strathclyde: European Policies Research Centre, 2009. (Report working paper).

MATEUS, A. **25 anos de Portugal europeu**: a economia, a sociedade e os fundos estruturais. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

MCCANN, P. **The regional and urban policy of the EU**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

OLIVEIRA, L. V. A regionalização em Portugal. *In*: COSTA, J.; NIJKAMP, P. (Coords.). **Compendio de economia regional**. Cascais: Principia, 2009. v. 1, p. 779-793.

PORTUGAL. Ministério das Finanças. **Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018**. Lisboa: Ministério das Finanças, 2014.

_____. Portugal 2020: modelo de governação. **Portugal 2020**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/4J7jon>>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2010**. Brasília: Pnud; Ipea; FJP, 2010.

QREN – QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL. O QREN. **QREN**, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/ny947K>>. Acesso em: 25 out. 2014.

QUATERNAIRE PORTUGAL; IESE – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS. **Relatório final do estudo de avaliação global da implementação do QREN 2007-2013**. Lisboa: Quatenaire Portugal; Iese, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/YpYb8g>>.

ROLIM, C. F. C. **Política regional na União Europeia e na América Latina**. Brasília: Ipea, 2015. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://goo.gl/0QEpkj>>.

ROLIM, C. F. C.; SERRA, M. As desigualdades regionais brasileiras no período recente (1995-2007). *In*: OREIRO, J. L.; PAULA, L.F.; BASILIO, F. (Orgs.). **Macroeconomia do desenvolvimento**: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica. Recife: Editora da UFPE, 2012.

SOUKIAZIS, E. **The effectiveness of regional policy on the convergence process in the EU**. Brasília: Ipea, 2014.

WIKIPEDIA. **Nuts de Portugal**. [s.d.]a. Disponível em: <<https://goo.gl/rc58Ju>>.

_____. **Subdivisões de Portugal**. [s.d.]b. Disponível em: <<https://goo.gl/ANPaB9>>.

WORLD BANK. World development indicators: size of the economy. **World View**, 16 Jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/lxgCsY>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

**Propostas de Monitoramento
e avaliação da Política
Nacional de Desenvolvimento
Regional (PNDR)**

PARTE IV



UMA PROPOSTA DE UM PAINEL DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

Túlio Antonio Cravo
Gabriela Drummond Marques da Silva

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma proposta para o aperfeiçoamento do painel de indicadores do sistema de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR). Este estudo apresenta os elementos teóricos e estatísticos que visam contribuir para o estabelecimento do encadeamento lógico desde os insumos (recursos financeiros) da PNDR até os resultados finais esperados das políticas regionais. É importante salientar, inicialmente, que a sugestão de indicadores versa sobre a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que está sendo proposta pelo Ministério da Integração Nacional (MI), chamada aqui de PNDR II. A utilização do painel de indicadores é fundamental para auxiliar no processo de monitoramento e avaliação dessa política.

O encadeamento lógico entre as políticas e/ou programas de desenvolvimento regional e a construção dos indicadores apresentados neste relatório seguem principalmente as orientações de ECG (2012), IEG (2012) e OECD (1991), que fornecem diretrizes sobre as boas práticas e procedimentos relacionados ao monitoramento e à avaliação de projetos de desenvolvimento utilizados em organismos multilaterais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A utilização dessas referências é importante, pois permite o encadeamento das políticas aos indicadores desenhados para captar o efeito de tais políticas.

Além do referencial teórico que estabelece a estrutura da matriz de indicadores, este capítulo sugere um conjunto de indicadores simples e compostos para monitorar as políticas de desenvolvimento regional e serem utilizados em avaliações de impacto destas.

2 ODR E O PAINEL DE INDICADORES

O ODR, na sua atual forma, já é ferramenta importante que organiza e permite visualizar uma lista de indicadores regionais, que podem estar relacionados com as políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

Contudo, o painel de indicadores não estabelece uma possível cadeia lógica de eventos que esteja em linha com as iniciativas da PNDR. Na literatura de monitoramento e avaliação, essa relação lógica é chamada de *teoria da mudança*. A falta do estabelecimento dessa teoria e da relação lógica não permite atribuir a uma determinada política responsabilidade, mesmo que parcial, pela melhoria ou piora de um indicador. É importante notar que – tal como descrito no *Manual de monitoramento e avaliação* da Direção-Geral de Políticas Regionais e Urbanas (DG-Regio) da União Europeia (UE) (EU, 2014) – essa teoria busca estabelecer possível relação lógica entre a intervenção e os efeitos intencionais e não intencionais desta. Contudo, o manual deixa claro que essa teoria não consegue sozinha responder se a intervenção em questão funciona. Para avaliar a efetividade das políticas regionais com maior segurança, os indicadores criados que utilizam a *teoria da mudança* devem ser utilizados em conjunto com técnicas estatísticas capazes de responder sobre a efetividade de uma intervenção.

Portanto, este estudo busca contribuir para o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação que auxilie principalmente no estabelecimento de um painel de indicadores que utilize a *teoria da mudança*, para que esta possa ser utilizada em avaliações complementares.¹ Nesse sentido, este estudo discute a importância do plano de avaliação das políticas regionais desde a análise da “avaliabilidade” até a estruturação das avaliações de impacto. O desenvolvimento da matriz de indicadores relacionados aos objetivos de desenvolvimento das políticas regionais do MI e do governo federal permitirá o acompanhamento da evolução das políticas. O objetivo de um sistema de monitoramento e avaliação completo é que as informações do painel de indicadores sejam também utilizadas no desenho das avaliações de impacto que possam atestar a efetividade das políticas regionais.

O painel de indicadores construído neste capítulo beneficia-se da experiência de organismos multilaterais e de manuais de orientações que fornecem diretrizes sobre as boas práticas e os procedimentos relacionados ao monitoramento e à avaliação de projetos. Por exemplo, manuais de procedimentos produzidos pelo Banco Mundial, pela ONU, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela UE (ECG, 2012; IEG, 2012; OECD, 1991) foram utilizados neste estudo. Além disso, o *Manual de monitoramento e avaliação*, da DG-Regio/UE (EU, 2014), e o *Guia metodológico para construção de indicadores*, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) (Brasil, 2012), foram utilizados para complementar a discussão.²

1. Existe outro relatório com a proposta de avaliações continuadas, com o título *Proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR II: definição de metodologia para avaliação dos fundos regionais e dos incentivos fiscais*.

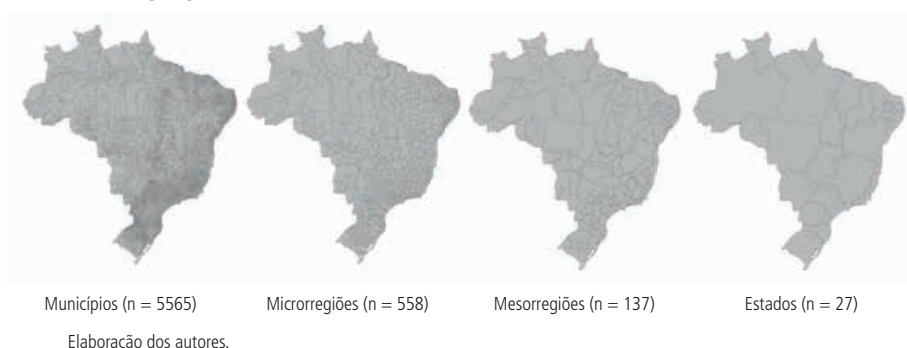
2. O relatório TC 037.079/2012-3 do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, utiliza o *Guia metodológico para construção de indicadores*, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Brasil, 2012), para tecer comentários sobre os indicadores relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Portanto, espera-se que essa matriz de indicadores, que está logicamente relacionada com os objetivos das políticas de desenvolvimento regional, possa ser instrumento mais efetivo para monitorar as políticas regionais, uma vez que alterações nos valores dos indicadores, pelo menos em parte, podem ser interpretadas no âmbito da existência de determinada política. Entretanto, deve-se ter cautela na atribuição de impacto causal entre a política e os indicadores, que somente pode ser constatada de maneira rigorosa através de técnicas complementares de avaliação de impacto.

2.1 ODR, painel de indicadores e diferentes escalas geográficas

Um aspecto muito importante é que o ODR e os indicadores de monitoramento serão ferramentas que poderão ser definidas e utilizadas em diferentes recortes geográficos. Assim, o monitoramento das políticas regionais pode ser feito desde o nível municipal até o nível de país. Essa flexibilidade fornece a possibilidade de verificar se o avanço dos indicadores segue dinâmicas distintas dependendo do nível de agregação regional. A figura 1 ilustra essa questão, ao apresentar diferentes recortes regionais. A partir da observação dessa figura, é intuitivo perceber que um mesmo estudo, ao utilizar agregações territoriais distintas, pode gerar resultados diferentes. Apenas se considerando o número de unidades territoriais, uma análise no nível de estados fornece 27 observações, enquanto a mesma análise para municípios fornece 5.565 observações. Uma nota importante é que, para efeitos de monitoramento e avaliação, o painel de indicadores deve especificar diferentes metas para cada nível de agregação territorial. Portanto, todo o documento deve ser entendido em um contexto geográfico multiescalar.³ Além desse contexto, a ferramenta ODR também pode ser utilizada com foco específico em um município ou região.

FIGURA 1
Escalas geográficas – Brasil



3. Para mais detalhes sobre a relação entre relações econômicas e recortes geográficos, ver Resende (2011).

3 DOCUMENTOS RELATIVOS À PNDR

Os documentos principais relativos à PNDR foram importantes para identificar os principais objetivos finais e intermediários de cada vertente das políticas de âmbito regional existentes no país e relacioná-las com indicadores que possam captar o efeito dessas políticas.

Para o aperfeiçoamento do ODR e a estruturação do painel de indicadores utilizando a teoria da mudança, foram empregados os principais documentos relativos às diversas iniciativas de políticas de desenvolvimento regional no Brasil (box 1).

BOX 1

Principais documentos

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. *Documento de referência*. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1. Brasília: SDR/MI, 2012.

———. Ministério da Integração Nacional. *Fundos regionais e incentivos fiscais*: resultados e principais mudanças. Brasília: MI, 2012.

———. Ministério da Integração Nacional. *Relatório de avaliação dos fundos fiscais de investimento (Finam e Finor)*. Brasília: MI, 2013.

———. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/material/getPDF.asp?t=169159&tp=1>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 037.079/2012-3*. Brasília: TCU, 2012.

A leitura desses documentos – em especial, a proposta do projeto de lei que institui a nova PNDR – é fundamental para identificar os objetivos das políticas de desenvolvimento regional e organizar indicadores que sejam capazes de medir os avanços dessas políticas em direção aos seus objetivos.

A próxima seção apresenta os elementos da chamada *teoria da mudança* e discute as propriedades ideais dos indicadores; elementos importantes para descrever a cadeia lógica de possíveis efeitos das políticas regionais e definir índices relacionados.

4 ASPECTOS TEÓRICOS DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

4.1 Orientações para a construção do painel de indicadores para o monitoramento e a avaliação

Esta subseção descreve as diretrizes baseadas na literatura internacional de referência sobre as orientações e as análises produzidas pelas organizações multilaterais, tais como o Banco Mundial, a ONU, o BID (ECG, 2012; IEG, 2012; UNDP, 2009; OECD, 1991), a UE – *Guia de monitoramento e avaliação* da DG-Regio/UE (EU, 2014) – e o MP – *Guia metodológico para construção de indicadores* (Brasil, 2012) –, e que foram utilizadas para o aperfeiçoamento

do painel de indicadores e a construção de matriz de resultados do desenvolvimento regional.

Para o aperfeiçoamento do painel de indicadores, foi apresentada uma discussão sobre as orientações para a elaboração de matriz de indicadores de desenvolvimento. Por exemplo, o documento do Evaluation Cooperation Group (ECG, 2012) fornece o manual de melhores práticas para a avaliação de operações de instituições multilaterais com o setor público. O documento mostra, por exemplo, que o desenho de projetos deve incluir indicadores de desempenho que sejam claramente definidos e mensuráveis. Complementarmente, as melhores práticas sobre técnicas de avaliação e metodologia têm relação com o princípio de que avaliações são baseadas em objetivos. Por exemplo, projetos são avaliados no que concerne aos seus resultados desejáveis e relacionados à *teoria da mudança*, que indica o elo entre a cadeia lógica de eventos e os resultados dos projetos. Outros manuais de referência, produzidos por outras instituições, também serão utilizados para discutir sobre – e orientar – a montagem da matriz de indicadores de desenvolvimento.

Embora esses documentos sejam elaborados por organizações com características distintas, os elementos principais relacionados aos níveis e às propriedades dos indicadores são similares. O box 2 apresenta as referências utilizadas para o desenvolvimento do painel de indicadores, que inclui a teoria da mudança.

BOX 2

Principais referências sobre indicadores

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Guia metodológico para construção de indicadores*. Brasília: MP, 2012.

ECG – EVALUATION COOPERATION GROUP. *Good practice standards for the evaluation of public sector operations*. Revised edition. New York: ECG, 2012.

EU – EUROPEAN UNION. European Regional Development Fund and Cohesion Fund. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation*. Bruxelles: EU, 2014.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Office of Evaluation and Oversight. *2011 Evaluability Review of Bank Projects*. Washington: BID, 2012.

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP. *Designing a results framework for achieving results: a how-to guide*. Washington: IEG, 2012.

LÓPEZ, R. G.; MORENO, M. G. *Managing for development results: progress and challenges in Latin America and the Caribbean*. Washington: BID, 2011.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The DAC principles for the evaluation of development assistance*. OECD: Paris, 1991.

UN – UNITED NATIONS. United Nations Development Programme. *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. New York: UN, 2009.

Cada referência específica apresenta um foco distinto. Por exemplo, o *Guia metodológico para construção de indicadores* (Brasil, 2012) é bastante detalhado em relação aos conceitos e às propriedades dos indicadores, enquanto o IEG (2012) apresenta uma seção mais pormenorizada em relação à *teoria da mudança*. Contudo, todas as referências apresentam tipos e características semelhantes para os índices e apontam para a necessidade do estabelecimento da lógica dos efeitos das intervenções, com vistas à definição dos indicadores.

4.1.1 Teoria da mudança

Como mencionado anteriormente, o ODR possui um rico painel de indicadores que, contudo, ainda não organiza a possível cadeia lógica de eventos desses indicadores com as políticas de desenvolvimento regional. Um dos objetivos principais do trabalho será identificar a relação lógica que os indicadores possam ter com as políticas regionais. A chamada *teoria da mudança* surge como elemento fundamental para auxiliar nesse processo.

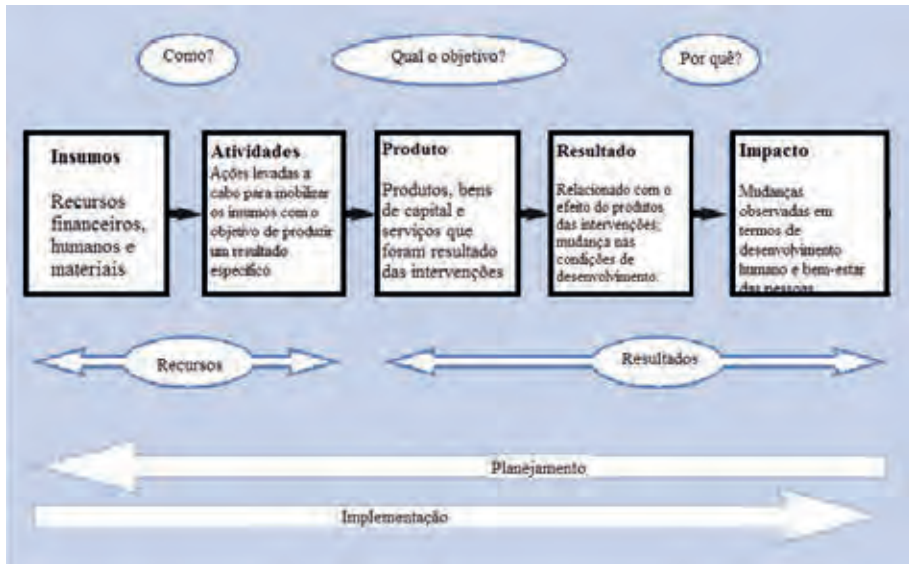
Essa teoria auxilia na elaboração de matriz de resultados que estabelece articulação explícita da cadeia lógica de eventos com os resultados esperados de uma política ou intervenção particular. Uma vez que essa relação lógica é estabelecida, o foco passa a ser selecionar indicadores apropriados que possam medir os resultados esperados. A *teoria da mudança* permite visualizar a lógica de uma intervenção e identifica possível relação lógica entre insumos, atividades, produtos e resultados – intermediários e finais.

A figura 2 indica a forma padrão que representa a *teoria da mudança*. Seguindo o manual do UNDP (2009), indicadores de insumo são os recursos financeiros, humanos e materiais utilizados para realizar as intervenções. Já os índices de atividades se relacionam com as ações levadas a cabo para mobilizar os insumos, com o objetivo de produzir um resultado específico. Esse resultado é relacionado com os produtos ou serviços gerados a partir do desenvolvimento das intervenções. Os indicadores de resultados medem os efeitos intermediários e finais (impacto) dos produtos das intervenções, sendo que os últimos mensuram as mudanças observadas em termos de desenvolvimento humano e bem-estar das pessoas. Uma matriz de resultados deve, portanto, focar-se na efetividade das intervenções e exige indicadores de resultado e impacto de curto e longo prazo.

A figura 2 representa como os insumos levam aos resultados por conta de um possível efeito de causa e efeito. É importante notar que os indicadores são definidos durante o processo de planejamento e são acompanhados durante todo o processo de implementação. Por sua vez, os resultados gerados durante esse último processo alimentam com informações o novo ciclo de planejamento.

Esse processo é fundamental para incorporar novas informações ao seguinte ciclo de planejamento, que pode contribuir para melhorias nos programas de políticas de desenvolvimento.

FIGURA 2
Teoria da mudança



Fonte: UNDP (2009).

Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Depois de estabelecida a teoria da mudança, é importante verificar as propriedades dos índices sugeridos, com vistas a estruturar painel de indicadores que seja efetivo para monitorar e avaliar a PNDR II. Assim, a próxima subseção discute as características desejáveis dos indicadores.

4.1.2 Descrição das propriedades ideais dos indicadores do ODR

Esta subseção tem o objetivo de descrever as características ideais dos indicadores, para que estes possam ser relacionados com as políticas que pretendem mensurar. IEG (2012) fornece indicações sobre características desejáveis dos índices. Segundo essa instituição, objetivos estratégicos e resultados intermediários precisam ser traduzidos em um conjunto de indicadores mensuráveis, para acompanhar o avanço de um projeto. Como mencionado anteriormente, indicadores podem ser de insumo, atividade, produto e resultados intermediários e finais (impacto) e devem possuir

características que permitam sua mensuração efetiva nos conceitos da teoria da mudança proposta.

A literatura internacional de referência (UN, 2009; IEG, 2012) sugere que os indicadores podem ser avaliados pelo critério SMART. Esse critério expressa se o índice tem as propriedades desejáveis (box 3). Assim, este capítulo observa essas propriedades, para que os indicadores propostos possam captar adequadamente os objetivos das ações da PNDR.

BOX 3

Características de indicadores SMART

Specific (específico) – Indicadores devem caracterizar informações simples que sejam comunicáveis e facilmente entendidas.

Measurable (mensurável) – Devem ser realisticamente mensuráveis.

Achievable/attributable (alcançável/atribuível) – Os indicadores e suas unidades de medida devem ser alcançáveis, sensíveis a mudanças durante o ciclo de vida do projeto e capazes de serem atribuídos ao projeto.

Relevante (relevante) – Os indicadores devem refletir informações que sejam importantes para o gerenciamento do projeto e análises relativas a este.

Time bound (delimitado no tempo) – O progresso do indicador deve ser monitorado a uma frequência desejada por um período de tempo. É de suma importância que todos os indicadores estabeleçam o horizonte temporal no qual devem ser atingidos. O progresso pode ser medido em termos absolutos ou percentuais, mas sempre com a definição do valor na linha de base e o horizonte de tempo para atingir as metas.

Fonte: UNDP (2009), IEG (2012) e IDB (2012).

Como mencionado anteriormente, o painel de indicadores é concebido de maneira flexível em relação à escala regional, e é importante que as propriedades sejam observadas separadamente para cada escala. Seguindo o exemplo apresentado anteriormente, os objetivos específicos e geral da PNDR II e as intervenções para os eixos setoriais e prioritários devem estar relacionados com os indicadores sustentados por uma argumentação de possível cadeia de eventos lógica, expressa pela teoria da mudança.

5 PAINEL DE INDICADORES E TEORIA DA MUDANÇA

Esta seção faz uma análise dos objetivos e dos eixos setoriais elencados na nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que está sendo proposta pelo MI, chamada aqui de PNDR II. A seguir, sugere-se um painel de indicadores relacionados aos objetivos específicos e gerais dessa política e dos eixos setoriais.

5.1 Objetivos específicos e geral da PNDR II

A PNDR II tem como objetivo geral “reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil” (Brasil, 2015, art. 2). Esse objetivo geral seria obtido a partir do alcance dos seguintes objetivos específicos:

- 1) Promover a convergência do nível de desenvolvimento e qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras, e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.
- 2) Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em territórios que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- 3) Promover agregação de valor e diversificação econômica em territórios com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais.
- 4) Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento das regiões e do país, ao fortalecer polos em diferentes escalas geográficas.

A figura 3 apresenta a *teoria da mudança* de maneira simplificada sem os indicadores. A hipótese geral para a justificativa desses instrumentos é que existem disparidades regionais, econômicas e sociais que continuarão caso o governo federal não intervenha. A intervenção através da PNDR II tem quatro principais instrumentos: *i*) fundos constitucionais de financiamento; *ii*) fundos de desenvolvimento; *iii*) fundos de investimentos fiscais; e *iv*) incentivos fiscais. Entretanto, a proposta de construção de indicadores destinar-se-á, preponderantemente, ao Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), ao Fundo Constitucional do Norte (FNO) e ao Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), bem como ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), ao Fundo de Desenvolvimento do Norte (FDA) e ao Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), visto que os fundos fiscais (Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam e Fundo de Investimentos do Nordeste – Finor) estão em processo de extinção⁴ e os incentivos fiscais⁵ ainda carecem de dados padronizados e na forma apropriada para construção de indicadores.

De modo geral, esses instrumentos podem ser considerados os insumos da PNDR II. As atividades desenvolvidas no âmbito de tais instrumentos contribuem para o alcance dos quatro objetivos específicos dessa política.

4. Os fundos fiscais de investimentos foram criados pela Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que – além de instituir o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) – altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. Os fundos de investimento são alterados pela Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que estabelece novas condições operacionais para os fundos e altera, novamente, a legislação do imposto sobre a renda concernente a incentivos fiscais. É importante ressaltar que o Finam e o Finor foram extintos em 2001, e não houve, pois, admissão de novos projetos. Entretanto, permanece a possibilidade de os investidores continuarem fazendo opções para esses fundos, até sua conclusão.

5. Os incentivos fiscais estimulam a formação de capital fixo e social, com o objetivo de gerar emprego e renda, e incentivam o desenvolvimento das regiões da Amazônia e do Nordeste. Há cinco modalidades recentes de incentivos fiscais a pessoas jurídicas que operem nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e que se enquadrem nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional. Tais modalidades são: *i*) isenção de até 75% do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos; *ii*) isenção de até 12% do IRPJ para empreendimentos existentes; *iii*) reinvestimento desse imposto; *iv*) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e *v*) depreciação acelerada.

É importante notar que todos os instrumentos podem contribuir, em maior ou menor medida, para o alcance de todos os objetivos específicos da PNDR II descritos anteriormente. Por sua vez, os objetivos específicos contribuem para o objetivo geral definido nessa política, que é “reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil” (Brasil, 2015, art. 2).

FIGURA 3
Teoria da mudança simplificada



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Complementando a figura 3, o quadro 1 apresenta a teoria de mudança de maneira mais detalhada, com os indicadores e as hipóteses relacionadas à possível relação lógica da política. A partir dos objetivos geral e específicos da PNDR II – descritos anteriormente –, utilizamos a teoria da mudança e a descrição das propriedades ideais dos indicadores para construir o quadro.⁶

6. É interessante notar que a PNDR II já define indicadores relacionados aos critérios de elegibilidade que estão relacionados aos objetivos específicos no projeto de lei. Esses indicadores estão listados na subseção 5.2 e também devem ser monitorados e avaliados.

QUADRO 1
Teoria da mudança geral da PNDR II

Indicadores	Hipóteses (teoria da mudança)	Linha de base (2015)	Meta no ano 201X (ano posterior ao ano da linha de base)	Fonte e periodicidade	Meio de verificação
<p>1) Indicadores de insumos</p> <p>1.1) Recursos alocados ao MI – em milhões de reais a preços constantes</p> <p>1.2) Recursos alocados a projetos relacionados ao desenvolvimento da rede de cidades policêntricas – em milhões de reais a preços constantes</p> <p>Fundos constitucionais</p> <p>1.3) Recursos financeiros alocados aos fundos constitucionais – em milhões de reais a preços constantes</p> <p>Fundos de desenvolvimento</p> <p>1.4) Recursos financeiros alocados aos fundos de desenvolvimento regional (em milhões de reais a preços constantes)</p> <p>Fundos fiscais de investimento</p> <p>1.5) Recursos do Finam e do Finor – em milhões de reais a preços constantes</p> <p>Incentivos fiscais</p> <p>1.6) Valor dos incentivos fiscais – especificar incentivos fiscais</p>	<p>Os recursos financeiros alocados aos principais instrumentos de desenvolvimento regional e ao MI possibilitarão o desenvolvimento das atividades da intervenção, que irão gerar os produtos e os serviços específicos. Os recursos mensurados pelos indicadores de insumos de 1.1 a 1.6 possibilitam as atividades que são medidas com os indicadores de atividades de 2.1 a 2.6.</p>	-	-	-	-
<p>2) Indicadores de atividades</p> <p>2.1) Plano anual de ações do MI</p> <p>2.2) Relatório com a definição da metodologia utilizada para determinar a rede de cidades policêntricas (MI)</p> <p>Fundos constitucionais</p> <p>2.3) Relatório com a definição das linhas de crédito dos fundos constitucionais (Banco do Nordeste –BNB, Banco da Amazônia – Basa e Banco do Brasil – BB)</p> <p>Fundos de desenvolvimento</p> <p>2.4) Relatório com as regras e as prioridades de financiamento dos fundos de desenvolvimento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco)</p> <p>Fundos fiscais de investimento</p> <p>2.5) Relatório de planejamento das ações dos fundos de investimentos do Nordeste e do Norte (BNB e Basa)</p> <p>Incentivos fiscais</p> <p>2.6) Relatório com a definição das isenções fiscais aplicáveis (Sudam e Sudene)</p>	<p>As atividades realizadas para mobilizar os insumos dos instrumentos da política regional geram os produtos específicos listados a seguir (indicadores de produto de 3.1 a 3.7).</p>	-	-	-	-
<p>3) Indicadores de produto – todos os valores monetários em milhões de reais a preços constantes</p> <p>3.1) Recursos executados pelo MI</p> <p>Fundos constitucionais</p> <p>3.2) Número de concessão de empréstimos com recursos dos fundos constitucionais.</p> <p>3.3) Volume de concessão de empréstimos com recursos dos fundos constitucionais</p> <p>Fundos de desenvolvimento</p> <p>3.4) Número de projetos financiados pelos fundos de desenvolvimento regional</p> <p>3.5) Volume financiado pelos fundos de desenvolvimento regional</p> <p>Fundos fiscais de investimento</p> <p>3.6) Número de empreendimentos participantes do Finam e do Finor</p> <p>Incentivos fiscais</p> <p>3.7) Número de empreendimentos beneficiados por isenções fiscais</p>	<p>Os produtos, por sua vez, têm o objetivo de gerar os resultados intermediários desejáveis – relacionados aos objetivos específicos da PNDR II. O volume e o número de operações dos fundos constitucionais fornecem crédito subsidiado ao setor produtivo das regiões – originalmente – menos desenvolvidas do Brasil, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e a redução das desigualdades econômicas e sociais das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Os fundos de desenvolvimento visam assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos. Complementarmente, os fundos de investimento e as isenções fiscais também buscam dinamizar a economia em regiões menos desenvolvidas, para promover a convergência dos indicadores econômicos e sociais.</p>	-	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Indicadores	Hipóteses (teoria da mudança)	Linha de base (2015)	Meta no ano 201X (ano posterior ao ano da linha de base)	Fonte e periodici- dade	Meio de verificação
4) Indicadores de resultado intermediário – relacionados aos quatro objetivos específicos da PNDR II Objetivo I 4.1) Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> Objetivo II 4.3) Número de empregados em territórios com declínio populacional 4.4) Número de estabelecimentos formais Objetivo III 4.5) Valor do índice de diversificação absoluta (Duranton e Puga, 2000). A fórmula do indicador de Duranton e Puga (2000) é apresentada no apêndice 4.6) Número de empregos nas atividades – de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) – que não sejam diretamente ligadas à produção de <i>commodities</i> ou à produção extrativa mineral, nas regiões com forte especialização – a definir – nesses setores 4.7) Exportações – em reais – de produtos que não sejam diretamente ligados a <i>commodities</i> – agrícolas ou minerais Objetivo IV 4.8) Indicadores relacionados ao objetivo IV – segundo a descrição no início da subseção 5.1 – serão definidos após a elaboração de estudos sobre as regiões policêntricas	Os resultados intermediários gerados pelos produtos contribuiriam para o objetivo global da PNDR II, descrito no seu art. 2º, que estabelece que “A PNDR tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil.” (Brasil, 2015, art. 2) Assim, espera-se a diminuição no valor do Índice de Gini, que indicaria redução da desigualdade regional. Além disso, espera-se o aumento no valor dos outros indicadores relacionados às dinâmicas econômica e social.	-	-	-	-
5) Indicadores de resultado final – relacionados aos objetivos gerais da PNDR II 5.1) Produto interno bruto (PIB) <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) 5.5) Produtividade do trabalho: valor adicionado(VA)/ população economicamente ativa (PEA) 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente		-	-	-	-

Elaboração dos autores.

Os indicadores de insumos representam os recursos financeiros alocados aos principais instrumentos de desenvolvimento regional e ao principal órgão de gestão da PNDR II, que é o MI. Esses recursos permitem a organização das atividades relacionadas a cada instrumento dessa política e que orientarão a geração dos produtos que serão mensurados por indicadores específicos.⁷ Espera-se que os produtos gerados contribuam para o alcance dos objetivos específicos da PNDR II, que serão acompanhados através dos indicadores de resultados intermediários. Em última instância, espera-se que objetivos específicos contribuam para a redução das desigualdades regionais e fortalecimento da coesão social, econômica, política e territorial do Brasil.

7. É interessante notar que tanto os indicadores de insumo e produto estão expressos em valores monetários. Contudo, é importante ter clara a diferença na natureza destes indicadores. Tal como referido na figura 1, indicadores de insumo são os recursos financeiros, humanos e materiais utilizados para o desenvolvimento da intervenção. Já os indicadores de produto se relacionam com os produtos ou serviços gerados a partir do desenvolvimento das intervenções. No caso dos fundos constitucionais de financiamento, os produtos gerados também são medidos em valores monetários.

É interessante notar que o índice de Gini da renda domiciliar *per capita* e o indicador de produtividade (valor adicionado – VA/população economicamente ativa – PEA) já fazem parte do painel de indicadores do ODR. Contudo, muitos indicadores, tais como o indicador de diversificação de Durantón e Puga (2000), são novas sugestões feitas a partir da elaboração da teoria da mudança.

5.2 Indicadores de elegibilidade e prioridade

É importante notar que a PNDR define na lei alguns critérios de elegibilidade e prioridade que estão relacionados com indicadores também definidos na lei. Esses critérios são importantes, pois condicionam a aplicação dos recursos da política regional e, conseqüentemente, todo o sistema de monitoramento e avaliação.

O quadro 2 organiza os objetivos específicos da PNDR e seus respectivos indicadores definidos na proposta de lei. Por exemplo, os arts. 8º e 9º da proposta de lei da PNDR II definem indicadores relacionados aos objetivos I e II dessa política. O art. 8º define critérios de elegibilidade para as microrregiões, baseados nos níveis e na variação do rendimento domiciliar *per capita*. Já o art. 9º utiliza indicadores relacionados a taxas de crescimento da população para definir a elegibilidade das microrregiões relacionadas às ações concernentes ao objetivo II da PNDR. Nas próximas seções, além desses indicadores, este capítulo também vai buscar identificar outras medidas complementares relacionadas aos objetivos I e II da política. Esses indicadores complementares são mais relevantes para o objetivo II, que engloba outros aspectos além da taxa de crescimento – isto é, competitividade regional e geração de emprego e renda em territórios que apresentam elevadas taxas de emigração.

O art. 10 fornece uma indicação para um índice relacionado ao objetivo específico III. Contudo, a lei ainda não definiu o que será considerado “elevado” percentual de participação de *commodities* agrícolas e minerais em sua produção total ou em suas exportações. Assim, a proposta de trabalho apresentará nas próximas seções sugestões para medição de especialização e diversificação, que podem ser utilizadas também como indicadores de elegibilidade no contexto do objetivo específico III.

Por fim, o art. 11 fornece uma indicação para um índice que estabelece critérios de prioridade relacionados a rede de cidades-polo. O desafio será criar uma medida específica que indique qual cidade deverá ser priorizada. Por exemplo, essa medida poderá ser baseada nos indicadores compostos relacionados aos eixos temáticos também definidos na PNDR e que são apresentados na subseção 5.4.

É importante ressaltar que esses indicadores têm duplo papel para o sistema de monitoramento, definem critérios de elegibilidade e prioridade e também devem ser utilizados como instrumento de monitoramento. Nesse sentido, seria ideal indicar critérios para revisões periódicas desses indicadores de elegibilidade e prioridade.

QUADRO 2
Indicadores definidos na PNDR II

Objetivo específico	Indicador previsto na lei da PNDR II
I – Promover a convergência do nível de desenvolvimento e qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras, e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento	Art. 8º. Em relação ao Objetivo I, são elegíveis as microrregiões – MRGs cujo Rendimento Domiciliar Per Capita – RDPC médio se encontra abaixo de 75% do RDPC médio do País. Parágrafo Único. As prioridades de atuação nessa classificação são definidas pelo indicador de dinamismo econômico, medido pela Variação do Produto Interno Bruto – PIB na MRG considerado em relação à mediana da variação do PIB nacional, sendo: I – Prioridade I: Espaços com RDPC abaixo de 50% da média nacional e entre 50% e 75% da média, de baixo dinamismo, sendo a variação do PIB menor que mediana da variação do PIB nacional; II – Prioridade II: Espaços com RDPC entre 50% e 75% da média nacional e com alto dinamismo, sendo a variação do PIB maior que a mediana da variação do PIB nacional.
II – Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em territórios que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração	Art. 9º. Em relação ao Objetivo II, são elegíveis as MRGs que apresentaram crescimento populacional negativo e aquelas que cresceram a taxas inferiores a 50% da média nacional, medidas pela Taxa de Crescimento Populacional da MRG em relação à média nacional do último Censo Demográfico do IBGE.
III – Promover agregação de valor e diversificação econômica em territórios com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais	Art. 10º. Em relação ao Objetivo III, são elegíveis as MRGs que apresentam elevado percentual de participação de commodities agrícolas e minerais em sua produção total ou em suas exportações. Parágrafo Único. O Ministro de Estado da Integração Nacional publicará Portaria Ministerial definindo as MRGs elegíveis para este objetivo.
IV – Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas	Art. 11. Em relação ao Objetivo IV, será publicada Portaria Interministerial dos Ministros de Estado da Integração Nacional, das Cidades e do Planejamento Orçamento e Gestão, definindo a Rede de Cidades-Polo prioritária. § 1º Estudo técnico será realizado para subsidiar a definição da Rede de Cidades-Polo prioritária, devendo: I – Considerar a caracterização e propostas da pesquisa Regiões de Influência de Cidades, do IBGE, e do estudo Dimensão Territorial para o Planejamento, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, e atualizações; II – Incluir consulta a especialistas, formuladores de políticas, agentes públicos e lideranças regionais e locais; III – Tratar a Rede de Cidades-Polo em múltiplas escalas geográficas; IV – Dar tratamento diferenciado às Redes de Cidades do Semiárido Brasileiro, da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira. § 2º Será elaborado o Plano de Desenvolvimento da Rede de Cidades, com definição de metas concretas de fortalecimento dos polos, especialmente no que se refere à infraestrutura logística, à rede de banda larga e à oferta de serviços básicos, que ampliem sua capacidade em termos de polarização, comando e organização do território.

Fonte: Proposta da PNDR II.
Elaboração dos autores.

5.3 Fundos constitucionais de financiamento e fundos de desenvolvimento

Depois de apresentar a teoria da mudança de forma mais geral para a PNDR II, esta subseção apresenta essa teoria separadamente para os fundos constitucionais e de desenvolvimento. Embora os indicadores possam repetir-se, uma análise particular para esses fundos pode detalhar a relação do instrumento desde os insumos até o objetivo final de desenvolvimento.

O FNE, o FNO e o FCO foram criados originalmente para promover o setor produtivo das regiões menos favorecidas do Brasil. A definição da teoria da mudança no caso dos fundos constitucionais passa pela questão da restrição de crédito. Nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, os problemas de crédito restrito que afetam, principalmente, o pequeno empreendedor, podem ser ainda mais severos e limitar o potencial de crescimento econômico. A seleção adversa e o risco moral nos mercados de crédito geram restrições financeiras, e os potenciais credores atribuem maior risco de inadimplência a regiões com menor dinâmica

econômica. Essa restrição de crédito afeta a capacidade de investimento dos empreendedores dessas regiões, assim como sua sobrevivência no decorrer do ciclo de negócios. Assim, as operações dos fundos constitucionais de financiamento podem ser entendidas como intervenção que pode contribuir para o desenvolvimento regional, a partir da diminuição das restrições de crédito, ao proporcionar ao empreendedor recursos através dos créditos subsidiados dos fundos constitucionais de financiamento.

A teoria da mudança para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste apresenta uma particularidade, pois essa região experimentou um grande salto de crescimento da renda desde o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e deixou de ser uma das regiões menos favorecidas do país. Contudo, esse salto foi liderado por setores relacionados às *commodities* agrícolas e de extração mineral, o que gerou territórios com forte especialização na produção e na exportação nesses setores. Assim, o problema nessa região passou a ser a desigualdade intrarregional, pois parcela considerável da população não se beneficia da renda gerada por esses setores. Além disso, a especialização em setores ligados às *commodities* pode ocasionar limitações em termos de geração de oportunidades econômicas e competitividade. A literatura econômica apresenta uma grande discussão sobre diversificação setorial, e diversos autores argumentam que economia diversificada gera mais oportunidades (Duranton e Puga, 2000). Portanto, a teoria da mudança para o FCO tem também o objetivo intermediário de “promover agregação de valor e diversificação econômica em territórios com forte especialização na produção ou exportação de *commodities* agrícolas ou minerais” (Brasil, 2015, art. 2). Isso está intrinsecamente relacionado com o objetivo III da PNDR II e seu art. 10.

O quadro 3 ilustra a teoria da mudança relacionada aos fundos constitucionais utilizando o critério SMART para a definição de indicadores. Como mencionado anteriormente, essa teoria, quando específica para os fundos constitucionais, avança principalmente na definição das relações causais, desde os insumos até o objetivo de desenvolvimento final. Portanto, muitos dos indicadores do quadro 3 fazem parte do quadro 1.

Já o FDA e o FDNE foram criados em 2001, tendo iniciado efetivamente suas operações somente em 2006. Com a recriação da Sudeco, em 2011, criou-se também o FDCO. Esses fundos foram criados com o objetivo de assegurar a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos, que possuam capacidade de gerar novos negócios e novas atividades produtivas. A definição da teoria da mudança, portanto, foca na questão de como infraestrutura estaria relacionada com a geração de crescimento e desenvolvimento regional.

O quadro 3 apresenta a teoria da mudança sugerida para os fundos de desenvolvimento. Novamente, essa teoria, quando específica, avança principalmente na definição das relações causais, desde os insumos até o objetivo de desenvolvimento final. No caso dos fundos de desenvolvimento, espera-se que investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos possam contribuir para a dinamização da dinâmica econômica regional. Por exemplo, a definição estratégica de intervenções a serem financiadas pode ajudar o desenvolvimento da infraestrutura das cidades policêntricas.⁸

QUADRO 3

Teoria da mudança e indicadores simples sugeridos: fundos constitucionais

Instrumento	Fundos constitucionais	Hipótese	Linha de base	Meta do ano 201X	Fonte e periodicidade	Meio de verificação
1) Indicador de insumo	FCO, FNO e FNE 1.1) Repasses totais para o FCO, o FNO e o FNE (anual) 1.2) Repasses para o FCO, o FNO e o FNE por linha de financiamento específica para cada fundo constitucional (anual)	Os repasses dos recursos que compõem esses fundos correspondem a 3% do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). Desse total, cabe ao FNO 0,6%, ao FCO, 0,6% e ao FNE, 1,8%. Esses recursos são utilizados para desenvolver atividades que irão gerar produtos na forma de crédito subsidiado para o setor produtivo das regiões menos desenvolvidas do Brasil (Nordeste e Norte) e para a região Centro-Oeste, que possui grande especialização produtiva. Com a diminuição da restrição de crédito, o objetivo final é contribuir para a diminuição das desigualdades regionais nas regiões mais pobres e reduzir desigualdades intrarregionais em regiões especializadas em atividades agrícolas e/ou de extração.	-	-	-	-
2) Indicador de atividades	FCO, FNO e FNE 2.1) Documento de estratégia com a definição das linhas de crédito disponíveis para cada fundo constitucional	O MI define a estratégia e as linhas de crédito disponíveis para cada fundo constitucional, com vistas ao desenho de produtos que possam contribuir para a redução das disparidades inter e intrarregionais.	-	-	-	-
3) Indicador de produto	FNO, FNE e FCO 3.1) Número total de concessão de empréstimos por fundo constitucional 3.2) Volume total de concessão de empréstimos por fundo constitucional 3.3) Número de concessão de empréstimos para cada linha de crédito por fundo constitucional 3.4) Volume de concessão de empréstimos para cada linha de crédito por fundo constitucional Específico para o FCO 3.5) Número de operações de créditos do FCO, com vistas à diversificação produtiva (anual) 3.6) Volume de concessão de empréstimos do FCO, com vistas à diversificação produtiva (anual)	Volume e quantidade de operações de crédito subsidiadas podem contribuir para o desenvolvimento do setor produtivo nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, o que ajuda a redução das disparidades econômicas e sociais. Além disso, as operações de crédito subsidiadas podem contribuir para a diversificação produtiva do Centro-Oeste do Brasil e a redução das desigualdades intrarregionais.	-	-	-	-

(Continua)

8. Uma clara definição de cidades policêntricas e suas implicações deve ser fornecida para orientar a elaboração das políticas de desenvolvimento regional.

(Continuação)

Instrumento	Fundos constitucionais	Hipótese	Linha de base	Meta do ano 201X	Fonte e periodicidade	Meio de verificação
4) Indicador de resultado intermediário	FNO, FNE e FCO 4.1) Massa salarial 4.2) Salário médio 4.3) Número de empregados em territórios com declínio populacional 4.4) Número de estabelecimentos formais 4.5) Valor dos fundos constitucionais em relação ao PIB 4.6) Valor dos fundos constitucionais em relação ao PIB <i>per capita</i> 4.7) Desagregação setorial dos indicadores referidos anteriormente Específico para o FCO 4.8) Índice de diversificação absoluta (Duranton e Puga, 2000) 4.9) Número de empregos nas atividades (CNAE) que não sejam diretamente ligadas à produção de <i>commodities</i> ou à produção extrativa mineral nas regiões com forte especialização – a definir – nesses setores 4.10) Exportações – em reais – de produtos que não sejam diretamente ligados a <i>commodities</i> – agrícolas ou minerais	Os fundos constitucionais alocados ao setor produtivo de regiões menos desenvolvidas e com grandes desigualdades econômica e social estimulariam o setor produtivo, ao gerar emprego e renda. Assim, espera-se o aumento do emprego, do salário médio, do número de estabelecimentos e da massa salarial. A geração de emprego e renda pelos extratos do setor produtivo de menor escala em regiões menos favorecidas contribuiria para dinamizar a economia local e reduzir as disparidades regionais. Com o aumento no número e no volume de concessões, há a expectativa de aumento do valor dos fundos constitucionais em relação ao PIB e ao PIB <i>per capita</i> . Além disso, em regiões com concentração de emprego e renda em poucos setores, empréstimos que incentivam setores menos expressivos nessas economias contribuiriam para a diversificação dessas economias locais; por exemplo, espera-se o aumento do emprego e de exportações em atividades não diretamente ligadas à produção de <i>commodities</i> . A redução das desigualdades regionais e a diversificação econômica ajudariam a dinamizar as regiões, ao gerarem ganhos de produtividade e avanços sociais. A diversificação econômica pode ser medida, por exemplo, pelo índice de diversificação absoluta (Duranton e Puga, 2000); ¹ se maior número de regiões passa a ter um índice de diversificação acima da média nacional, significa que essas regiões se tornaram relativamente mais diversificadas.	-	-	-	-
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente		-	-	-	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O índice de diversificação de Duranton e Puga (2000) é apresentado no apêndice.

QUADRO 4

Teoria da mudança e indicadores simples sugeridos: fundos de desenvolvimento

Instrumento	Fundos de desenvolvimento	Hipótese	Linha de base	Meta do ano 201X	Fonte e periodicidade	Meio de verificação
1) Indicador de <i>input</i>	FDA, FDNE e FDCO 1.1) Recursos financeiros alocados aos fundos de desenvolvimento regional – em milhões de reais a preços constantes	O governo federal aloca recursos dos fundos orçamentários para financiar empresas de grande porte, constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.) e que sejam aptas a emitir debêntures. Os fundos visam assegurar a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos. Espera-se que grandes projetos nessas áreas sejam promotores de desenvolvimento regional. Por exemplo, a literatura sobre os fundos estruturais europeus indica que fundos aplicados em infraestrutura podem gerar crescimento regional	-	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Instrumento	Fundos de desenvolvimento	Hipótese	Linha de base	Meta do ano 201X	Fonte e periodicidade	Meio de verificação
2) Indicador de atividades	FDA, FDNE e FDCO 2.1) Relatório com as regras e as prioridades de financiamento dos fundos de desenvolvimento regional (Sudene, Sudam, Sudeco e MI) 2.2) Relatório com a definição da metodologia utilizada para determinar a rede de cidades policêntricas (MI) prioritárias para receber recursos	A definição estratégica de projetos e setores prioritários, que visam ao apoio a programas que possam contribuir para o desenvolvimento regional e a redução das disparidades inter e intrarregionais	-	-	-	-
3) Indicador de produto	FDA, FDNE e FDCO 3.1) Número de projetos financiados pelos fundos de desenvolvimento regional 3.2) Volume total de concessão de recursos para projetos	O volume de financiamentos para intervenções estratégicas pode contribuir para o desenvolvimento do setor produtivo nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, o que ajuda a redução das disparidades econômicas e sociais	-	-	-	-
4) Indicador de resultado intermediário	FDA, FDNE e FDCO 4.1) Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> 4.2) Número de empregados em territórios com declínio populacional 4.3) Número de estabelecimentos formais nas regiões prioritárias de intervenção 4.4) Número de empregos formais nas regiões prioritárias de intervenção	Os investimentos dos fundos de desenvolvimento alocados de maneira estratégica estimulariam o setor produtivo, ao gerarem investimentos, emprego e renda. Assim, espera-se o aumento no número de estabelecimentos e no nível de emprego. A redução das desigualdades regionais e a dinamização de uma rede de cidades médias – por exemplo – contribuiriam para a geração de ganhos de produtividade e avanços sociais. Em linha com o quadro 1, espera-se diminuição no valor do índice de Gini, que indicaria redução da desigualdade da renda domiciliar <i>per capita</i>	-	-	-	-
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente		-	-	-	-

Elaboração dos autores.

5.4 Eixos setoriais

5.4.1 Indicadores simples

As seções anteriores apresentaram a teoria da mudança geral da PNDR II e específicas dos fundos constitucionais e de desenvolvimento. Contudo, essa política é orientada por eixos de intervenção prioritária e estabelece seis eixos de intervenção prioritária no seu art. 4º. Os eixos prioritários são os seguintes:

- educação e capacitação profissional;
- ciência, tecnologia e inovação (CT&I);
- desenvolvimento produtivo;

- infraestrutura;
- desenvolvimento social e acesso a serviços; e
- sustentabilidade.

Assim, a proposta de aperfeiçoamento do painel de indicadores da PNDR II fornece uma sugestão para a organização dos indicadores no tocante a cada eixo setorial, para objetivos de monitoramento e avaliação dos eixos. Os quadros 5 a 10 apresentam a lista de indicadores relacionando o possível encadeamento lógico desde os insumos de cada eixo setorial até os resultados finais perseguidos pela política. É importante mencionar que os indicadores são apenas sugestões que têm o objetivo principal de iniciar a discussão com os gestores dos órgãos responsáveis pela implementação das ações regionais de cada eixo.

O painel de indicadores dos quadros 5 a 10 foram sugeridos levando-se em consideração as diretrizes relacionadas a cada eixo prioritário, que estão listadas no anexo I da proposta de lei da PNDR II. Para simplificar, adotou-se estratégia de apresentação da informação diferente. Em vez de representar toda a informação da teoria da mudança (quadros 2 a 4), os quadros 5 a 10 revelam somente os indicadores, e a teoria é apresentada, a seguir, em forma de texto. É importante notar que os indicadores devem ser validados juntamente com os valores iniciais, as metas intermediárias e finais e o meio de verificação dos indicadores. Ou seja, o horizonte temporal dos valores dos índices deve sempre estar claramente indicado. Além disso, é importante mencionar que, embora alguns eixos estratégicos apresentem metas decenais, é de suma importância que o monitoramento desses indicadores seja feito de maneira mais periódica.

Teoria da mudança: educação e capacitação profissional

A hipótese básica é que a educação é um insumo fundamental no processo de crescimento e desenvolvimento econômico. Assim, fomentar educação é instrumento importante para a PNDR II. Os indicadores de insumo estão relacionados com os recursos orçamentários, físicos e humanos necessários para fazer funcionar o sistema de educação. A partir dos recursos disponíveis, as atividades de estratégia e programação são realizadas com vistas a obter os produtos educacionais que podem contribuir para os resultados intermediários educacionais e da política, caso a maior formação de capital humano encontre oportunidades de trabalho que exijam melhor formação. Por exemplo, maior nível de capital humano pode contribuir para melhoria da produtividade e competitividade regional. O quadro 5 fornece uma sugestão inicial de indicadores para a teoria da mudança relacionada ao eixo de educação e capacitação profissional. O quadro ilustrativo utiliza alguns indicadores que foram retirados do módulo público do painel de indicadores (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec) do Ministério

da Educação – MEC).⁹ Em última instância, espera-se que alterações positivas medidas pelos indicadores intermediários possam contribuir para o alcance do objetivo geral da PNDR II. É importante salientar que, embora o pacto de metas indicado nas diretrizes seja decenal, é importante que as metas decenais pactuadas sejam monitoradas durante esse período.

QUADRO 5

Teoria da mudança e indicadores simples por eixo setorial (lista exemplificativa de indicadores)

Instrumento	Educação e capacitação profissional
1) Indicador de <i>input</i>	1.1) Recursos financeiros alocados a educação e capacitação profissional. 1.2) Quantidade de professores por alunos em cada nível da educação (ensino básico, fundamental, médio e superior) 1.3) <i>Recursos repassados pela extensão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) à educação infantil</i> 1.4) <i>Recursos repassados pela extensão do PDDE ao ensino médio</i> 1.5) <i>Parcela extra do PDDE para as escolas urbanas</i> 1.6) <i>Parcela extra do PDDE para as escolas rurais</i> 1.7) <i>Recursos repassados pelo PDDE para a educação integral (Mais Educação)</i> 1.8) <i>Meta 20B: percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB</i>
2) Indicador de atividades	2.1) Elaborar plano estratégico da educação básica, que também irá auxiliar no pacto de metas 2.2) Planejar plano estratégico do ensino médio 2.3) Elaborar plano estratégico do ensino superior 2.2) Planejar plano estratégico dos ensinos profissional e tecnológico
3) Indicador de produto	3.1) Cursos tecnológicos 3.2) Vagas em cursos de engenharia 3.3) <i>Número de estudantes participantes do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)</i> 3.4) <i>Alunos que realizaram a Prova Brasil</i>
4) Indicador de resultado intermediário	4.1) Evasão escolar no ensino médio 4.2) Números de alunos formados em cursos tecnológicos 4.3) Números de alunos formados em cursos de engenharia 4.4) Dispersão regional dos resultados do Enade 4.5) Dispersão regional dos resultados da Prova Brasil
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M. 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente 5.7) As metas anteriores deverão ser atingidas mediante observação das condicionantes ambientais

Elaboração dos autores.

Obs.: Os indicadores em itálico foram retirados do painel de indicadores (Simec) do MEC (módulo público). Tais indicadores são apenas uma seleção para ilustrar como estes podem ser classificados na teoria da mudança.

Teoria da mudança: CT&I

A inovação é tratada como elemento-chave no processo de aumento de produtividade e geração de crescimento econômico. Investimentos em estrutura física, equipamentos e capital humano são insumos necessários para a atividade de inovação. Estes são necessários para que a ação de construção de agendas estratégicas regionais e estaduais de ciência, tecnologia e inovação possa ser traduzida em resultados. Por exemplo, a

9. A definição dos indicadores de produto relacionados aos cursos tecnológicos e de engenharia está em linha com a ênfase dada a esses cursos no eixo estratégico de educação e capacitação – ver anexo da proposta de lei da PNDR II.

atividade estratégica no eixo de CT&I pode contribuir para a geração de parques tecnológicos e a interiorização das instituições de ensino superior e de extensão tecnológica. Uma melhor infraestrutura científica e tecnológica pode ajudar o desenvolvimento de inovações no âmbito regional, promover a competitividade regional e contribuir para a convergência no nível de desenvolvimento (quadro 5). Uma melhor infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação também pode auxiliar na consolidação de serviços tecnológicos no interior, o que contribui para a consolidação de rede de cidades policêntricas.

QUADRO 6

Teoria da mudança e indicadores simples por eixo setorial (lista exemplificativa de indicadores)

Instrumento	CT&I
1) Indicador de input	1.1) Recursos financeiros alocados a ciência e tecnologia (C&T) 1.2) Quantidade de professores doutores por alunos no ensino superior 1.3) <i>Dispêndio nacional em C&T</i> 1.4) <i>Pesquisadores e pessoal de apoio envolvidos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), em número de pessoas, por setor institucional e categoria – 2000-2010</i>
2) Indicador de atividades	2.1) Elaborar plano estratégico de CT&I 2.2) Construir agendas estratégicas regionais e estaduais de CT&I alinhadas com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI). 2.3) Elaborar estratégia de estímulo à inovação, ao integrar instrumentos de superintendências, fundos e bancos de desenvolvimento regional
3) Indicador de produto	3.1) Número de novos institutos e universidades federais no interior no Brasil 3.2) Número de mestres e doutores nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste 3.3) <i>Brasil: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) –Total de bolsas-ano (concedidas no país e no exterior, 1990-2013)</i> 3.4) <i>Coodenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) –Total de bolsas de pós-graduação concedidas no país e total de bolsistas de pós-graduação no exterior, 1995-2012</i>
4) Indicador de resultado intermediário	4.1) Número de publicações científicas indexadas em periódicos internacionais 4.2) Número de pedidos de marcas e patentes 4.3) <i>Citações de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Scopus, 1996-2012</i> 4.4) <i>Percentual de empresas que implementaram inovações de produto e/ou processo, segundo as atividades selecionadas da indústria, do setor de eletricidade e gás e dos serviços.</i> 4.5) <i>Pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), segundo tipos de patentes e origem do depositante, 2000-2012</i>
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente 5.7) As metas anteriores deverão ser atingidas mediante observação das condicionantes ambientais

Elaboração dos autores.

Obs.: Indicadores em itálico foram retirados do painel de indicadores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (módulo público). Tais indicadores são apenas uma seleção para ilustrar como estes podem ser classificados na teoria da mudança.

Teoria da mudança: desenvolvimento produtivo

O Brasil possui um grande histórico recente de apoio ao desenvolvimento do setor produtivo, que passa, para exemplificar, pela estruturação e exploração de possibilidades econômicas dos chamados arranjos produtivos locais (APLs). A hipótese que justifica o apoio aos APLs é que estes possam reduzir falhas de coordenação e explorar economias de aglomeração que gerariam crescimento econômico, garantiriam a competitividade das regiões e também contribuiriam para a consolidação da interiorização do desenvolvimento. A temática de APLs está relacionada ao – e incorporada no – texto da nova PNDR e também a outras ações do governo, como o Plano Brasil Maior. Assim, a

definição do quadro final de indicadores no contexto da teoria da mudança deve levar em conta ações institucionais de vários ministérios. O quadro 7 fornece um exemplo inicial sobre indicadores relacionados ao desenvolvimento produtivo e utiliza também índices listados pelos órgãos de governo. Espera-se que esses resultados contribuam para o objetivo geral relacionado à redução das desigualdades regionais e sociais.

QUADRO 7

Teoria da mudança e indicadores simples: desenvolvimento produtivo (lista exemplificativa de indicadores)

Instrumento	Desenvolvimento produtivo
1) Indicador de <i>input</i>	1.1) Recursos financeiros alocados a programas de apoio ao desenvolvimento produtivo 1.2) <i>Ampliar o investimento fixo em porcentagem do PIB</i>
2) Indicador de atividades	2.1) Avançar na regionalização do Plano Brasil Maior 2.2) Identificação e exploração de oportunidades e potencialidades locais e regionais 2.3) Identificação rigorosa de potenciais APLs.
3) Indicador de produto	3.1) Número de concessão de financiamentos no âmbito da PNDR 3.2) Número de empreendimentos beneficiados por incentivos fiscais 3.3) Número de APLs que receberam apoio 3.4) Número de pequenas e médias empresas que participaram de programas de apoio a APLs
4) Indicador de resultado intermediário	4.1) Número de empregados formais 4.2) Nível de salários 4.3) Nível de salários das empresas que participaram de programas de apoio a APLs em porcentagem 4.4) Nível de emprego nas empresas que participaram de programas de apoio a APLs 4.5) <i>Elevar a participação da indústria intensiva em conhecimento: valor da transformação industrial (VTI) da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria</i> 4.6) <i>Diversificar as exportações brasileiras, ao ampliar a participação do país no comércio internacional</i> 4.7) <i>Porcentagem de empregados em setores industriais de média e alta tecnologia</i>
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente 5.7) As metas anteriores deverão ser atingidas mediante observação das condicionantes ambientais

Elaboração dos autores.

Obs.: Os indicadores em *itálico* foram retirados do painel de indicadores do sítio na internet do Plano Brasil Maior, que é referido no texto da proposta de lei da nova PNDR, na discussão desse eixo temático. Outra fonte de painel de indicadores relacionado ao eixo setorial pode ser encontrada no painel de indicadores do ODR. A título de exemplo, esse indicador em *itálico* e **negrito** foi retido deste observatório. Tais indicadores são apenas uma seleção para ilustrar como estes podem ser classificados na teoria da mudança.

Teoria da mudança: infraestrutura

As diretrizes desse eixo estão relacionadas com a hipótese de que infraestrutura é fator que pode ajudar a reduzir custos das relações econômicas – ao aumentar a eficiência – e elevar a atividade econômica, com a possibilidade da viabilização de maior número de empreendimentos e investimento, gerando-se assim crescimento econômico. Os recursos destinados a infraestrutura devem ser mobilizados através da elaboração de prioridades, com vistas a produzir resultados que possibilitem maior contribuição para a ampliação das atividades econômicas. Por exemplo, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) e as agendas de desenvolvimento territorial

(ADTs) e estruturação das cidades policêntricas são atividades essenciais, que visam impactar a geração de produtos de infraestrutura. A partir de linhas estratégicas como estas, são definidas, por exemplo, intervenções em diferentes modais de transporte e ampliação dos serviços de comunicação, que pretendem garantir a competitividade das regiões e contribuir para a consolidação de rede de cidades policêntricas. O quadro 8 apresenta indicadores de monitoramento e avaliação relacionados à teoria da mudança sugerida.

QUADRO 8

Teoria da mudança e indicadores simples: infraestrutura (lista exemplificativa de indicadores)

Instrumento	Infraestrutura
1) Indicador de <i>input</i>	Recursos destinados a obras de infraestrutura <i>Valor total dos recursos do PAC 2 em obras de transporte</i> <i>Valor total destinado ao PNBL</i> Valor total destinado ao Plano Nacional do Saneamento Básico (Plansab)
2) Indicador de atividades	2.1) Elaborar os projetos demandados pela estruturação da Rede Policêntrica de Cidades 2.2) Planejar projetos de infraestrutura estratégicos nas regiões-programa 2.3) Elaborar estratégia para a diversificação dos modais de transporte, priorizando-se o ferroviário e o hidroviário 2.4) Elaboração de relatórios de gestão do Plansab
3) Indicador de produto	3.1) Número de obras executadas 3.2) Valor das obras executadas 3.3) Número de intervenções executadas na Rede Policêntrica de Cidades 3.4) Valor das intervenções executadas na Rede Policêntrica de Cidades 3.5) <i>Valor de intervenções executadas no modal ferroviário</i> 3.6) <i>Valor de intervenções executadas no modal hidroviário</i> 3.7) <i>Valor de intervenções executadas no modal hidroviário</i> 3.8) <i>Municípios atendidos pelo PNBL</i> 3.9) Número de obras executadas no âmbito do Plansab 3.10) <i>Valor das obras executadas no âmbito do Plansab</i>
4) Indicador de resultado intermediário	4.1) Extensão da rede de banda larga na Rede Policêntrica de Cidades 4.2) Extensão da rede hidroviária 4.3) Extensão da rede ferroviária 4.4) Custo médio de transporte 4.5) Extensão da rede de água e esgoto 4.6) Número de internações relacionadas à deficiência no acesso ao saneamento básico
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho; VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente 5.7) As metas anteriores deverão ser atingidas mediante observação das condicionantes ambientais

Elaboração dos autores.

Obs: Indicadores em itálico foram retirados do painel de indicadores do sítio na internet do PAC 2, que é referido no texto da proposta de lei da nova PNDR, na discussão desse eixo temático. Outro indicador relacionado ao eixo temático é referente ao PNBL, sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, e que também é considerado nos esforços de melhoria de infraestrutura pelo MI – em itálico e sublinhado. Indicadores referentes ao programa podem ser encontrados no sítio do Ministério das Comunicações. A Rede Policêntrica de Cidades será definida posteriormente em estudos específicos.

Teoria da mudança: desenvolvimento social e acesso a serviços

O eixo de acesso a serviços está intrinsecamente relacionado ao eixo temático de infraestrutura. No entanto, as diretrizes relacionadas ao eixo de desenvolvimento social e acesso a serviços focam na infraestrutura de serviços públicos básicos.

A hipótese, acompanhada dos respectivos indicadores da teoria da mudança no quadro 9, é que esses serviços são fundamentais para o bem-estar da população e para atrair investimentos. Espera-se que os resultados da melhoria desse tipo de infraestrutura contribuam ativamente para o aprimoramento do nível de qualidade de vida da população. Melhores condições de infraestrutura de serviços básicos também estimulam investimentos e podem contribuir para o desenvolvimento econômico das regiões.

QUADRO 9

Teoria da mudança e indicadores: desenvolvimento social e acesso a serviços (lista exemplificativa de indicadores)

Instrumento	Desenvolvimento social e acesso a serviços
1) Indicador de <i>input</i>	1.1) Recursos destinados a obras de infraestrutura de serviços públicos básicos
2) Indicador de atividades	2.1) Definir pactos de metas entre o governo e a sociedade na universalização de serviços públicos básicos 2.2) Elaborar projetos prioritários estratégicos de desenvolvimento e integração regional voltados à infraestrutura ao saneamento básico 2.2) Planejar projetos prioritários estratégicos de desenvolvimento e integração regional para a infraestrutura de saúde
3) Indicador de produto	3.1) Número de obras para fornecimento de acesso à água tratada 3.2) Número de centros de saúde construídos 3.3) Número de médicos contratados 3.4) Número de médicos contratados
4) Indicador de resultado intermediário	4.1) Número de internações devido a enfermidades relacionadas à falta de saneamento básico 4.2) Número de hospitais especializados no interior 4.3) Quantidade de pessoas com acesso a serviços de saneamento básico 4.4) Quantidade de pessoas com acesso à água tratada 4.5) Quantidade de pessoas com acesso a serviços de saúde 4.6) Tempo de espera de consulta de especialista médico
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente 5.7) As metas anteriores deverão ser atingidas mediante observação das condicionantes ambientais

Elaboração dos autores.

Teoria da mudança: sustentabilidade

A hipótese básica desse eixo é valorizar e defender a biodiversidade de territórios e regiões, buscando-se garantir que o desenvolvimento regional observe as condicionantes ambientais. Esse eixo busca promover ações para políticas específicas e estimular a sustentabilidade nos municípios brasileiros, de forma que os produtos gerados na forma de adoção de parâmetros de sustentabilidade garantam a convergência dos objetivos de sustentabilidade e desenvolvimento regional. Esse eixo é por definição intrinsecamente relacionado aos programas do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Por exemplo, a PNDR menciona que leva em conta “considerar referência para a definição de estratégias, projetos e ações nas regiões objeto da PNDR o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico (PZEE)”. Assim, a elaboração da teoria da mudança e de indicadores relacionados deve ser construída em colaboração com o MMA.

O quadro 10 apresenta uma breve indicação sobre essa teoria, quando é relacionada ao eixo temático da sustentabilidade no contexto da PNDR II.

QUADRO 10
Teoria da mudança e indicadores: sustentabilidade (lista exemplificativa de indicadores)

Instrumento	Sustentabilidade
1) Indicador de <i>input</i>	1.1) Recursos financeiros alocados para ações de sustentabilidade 1.2) Quantidade de profissionais na atividade-fim dos órgãos de controle ambiental
2) Indicador de atividades	2.1) Estabelecer políticas específicas para regiões suscetíveis à desertificação e aquelas mais vulneráveis às mudanças climáticas 2.2) Elaborar referência para a definição de estratégias, projetos e ações nas regiões-objeto da PNDR, como o zoneamento ecológico econômico, nos estados onde estes já estão instituídos 2.3) Planejar plano de salvaguardas e condicionantes ambientais 2.4) Elaborar plano de apoio a energia renovável
3) Indicador de produto	3.1) Adotar parâmetros de sustentabilidade como critérios condicionantes para o apoio financeiro a projetos e iniciativas voltados para o desenvolvimento regional 3.2) Utilizar parâmetros de salvaguardas ambientais em projetos voltados para o desenvolvimento regional
4) Indicador de resultado intermediário	4.1) Área desmatada 4.2) Emissões de gases poluentes 4.3) Produção de energia renovável
5) Indicador de resultado final	5.1) PIB <i>per capita</i> – valores em reais 5.2) PIB – valores em reais 5.3) Indicador de pobreza – a definir qual medida será utilizada 5.4) IDH-M 5.5) Produtividade do trabalho: VA/PEA 5.6) Redução da dispersão dos indicadores referidos anteriormente 5.7) As metas anteriores deverão ser atingidas mediante observação das condicionantes ambientais

Elaboração dos autores.

A discussão já referida apresentou a metodologia e uma sugestão sobre a estrutura para aperfeiçoar o sistema de monitoramento e avaliação das políticas regionais, nomeadamente no âmbito da PNDR II. É importante ressaltar, mais uma vez, que todos os indicadores devem ter linha de base temporal e horizonte temporal definido, para o progresso na implementação das políticas (box 3, com o critério SMART). O objetivo deste capítulo é apresentar proposta metodológica de estrutura de monitoramento clara; contudo, a definição dos valores específicos que precisam ser monitorados deve ser objeto de negociação com as unidades e os ministérios responsáveis pelos programas relacionados à política.

5.4.2 Indicadores compostos

Indicador de desempenho dos eixos setoriais

A subseção anterior apresentou vários indicadores no quadro 5 que são relacionados com a teoria da mudança dos seis eixos setoriais estabelecidos na PNDR II. Os índices apresentados são chamados de indicadores simples, pois são construídos a partir de estatística específica, que se refere a uma dimensão social/econômica elegida. Entretanto, a mensuração do conceito abstrato multidimensional de desenvolvimento regional, convertendo-o em medida escalar, pode ser feita, por

exemplo, com o uso dos indicadores compostos (Barros, Carvalho e Franco, 2003). Caso contrário, um fenômeno multidimensional como o abordado resultaria em dificuldades de análise, como é o caso da ordenação de áreas geográficas para priorização política. Os indicadores compostos, ou índices, são a junção dos indicadores simples obtidos por meio de diferentes formas de agregação e ponderação.

Um argumento possível seria dizer que as regiões não são ordenáveis e, assim, seria admissível apenas utilizar um painel de indicadores que informasse a situação de cada área em relação a um conjunto de temas. O problema, no caso do painel, é que não existe hierarquização de importância entre os próprios indicadores e, por isso, se torna mais difícil premiar (penalizar) as regiões que obtiveram maior êxito (perdas) nos temas mais caros para o desenvolvimento regional. Além disso, as ordenações são usuais no cotidiano dos gestores, embora ocorram de forma subjetiva no momento da tomada de decisão (Barros, Carvalho e Franco, 2003). A utilização de uma técnica que traduza tais escolhas pode gerar políticas mais transparentes e robustas.

O exemplo clássico que ilustra a discussão de indicadores simples e compostos no tema de desenvolvimento econômico é relacionado à utilização do produto interno bruto (PIB) *per capita* para mensurar qualidade de vida. O PIB *per capita* é um indicador simples que se refere à dimensão econômica da renda e que, até a década de 1970, era utilizado como *proxy* para o nível de vida dos países. Entretanto, em meados da década de 1960, percebeu-se que apenas a dimensão econômica era insuficiente para mensurar a qualidade de vida da população. Com isso, iniciou-se o chamado “movimento dos indicadores sociais”, que, em sua maioria, resulta da combinação de vários indicadores simples com o objetivo de expressar mais de uma dimensão de determinado tema. Por exemplo, a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela ONU, no início da década de 1990, foi um esforço na busca de quantificar o nível de desenvolvimento de um país a partir de ampla perspectiva, incluindo-se as dimensões de longevidade, educação e renda em apenas um indicador sintético (Guimarães e Jannuzzi, 2005). O IDH teve excelente repercussão e boa aceitação na mídia; com isso, popularizou a ideia dos indicadores sintéticos. Desde então, o número de indicadores compostos existentes no mundo vem crescendo, e Bandura (2006) cita mais de 160 exemplos desses indicadores. Por exemplo, o sucesso do IDH, no Brasil, levou à adaptação e ao desenvolvimento de vários outros, com o objetivo de comparar entes subnacionais, como estados e municípios (Cruz *et al.*, 2011). Foram desenvolvidos índices, tais quais o Índice Firjan de Desenvolvimento (Firjan e Sebrae-RJ, 2008), o Índice de Condições de Vida (ICV) (Ipea, FJP, IBGE e Pnud, 1998), o Índice de Qualidade de Vida (IQV) (Almeida, 1997) e o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) (Ceperj, 1998). Além disso, no Brasil, desde 1998, calcula-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que possui as mesmas dimensões do IDH, considerando-se, entretanto, a disponibilidade de indicadores nacionais e o contexto brasileiro. O apêndice complementa essa discussão, ao fornecer exemplos detalhados sobre indicadores compostos.

Nessa linha, este trabalho propõe a utilização de indicadores compostos para sintetizar as diversas dimensões de cada eixo temático da PNDR II. O objetivo foi apresentar indicador composto que fosse simples e semelhante ao IDH na forma de ser construído. OECD (2008) fornece um manual bastante útil, que serviu de base para a construção de indicadores compostos para políticas públicas relacionadas aos eixos de intervenção da política.

A tabela 1 indica a fórmula para o indicador composto calculado a partir das N variáveis originais utilizadas para a construção dos indicadores simples de resultado de cada eixo de intervenção i da PNDR II (quadro 6). Um desafio de qualquer indicador composto é escolher as ponderações adequadas para cada elemento individual do índice. O manual da OECD (2008) sugere a utilização da análise de componentes principais (ACP) para auxiliar na atribuição dos pesos dos indicadores compostos W . A ACP fornece indicação de quanto cada índice simples explica a variabilidade dos dados em cada eixo temático. Assim, esta análise permite escolher pesos mais adequados para os indicadores compostos. Uma discussão mais detalhada sobre ACP é fornecida no apêndice.

O cálculo do indicador composto utiliza apenas as variáveis em nível dos indicadores de resultado intermediário do quadro 7 para cada eixo temático. Isso porque apenas esses indicadores estão relacionados com os resultados específicos para cada eixo de intervenção. Os pesos atribuídos a cada elemento individual de cada eixo temático é definido através da ACP.¹⁰

TABELA 1
Teoria da mudança e indicadores simples por eixo setorial

Instrumento	Educação e capacitação profissional	CT&I	Desenvolvimento produtivo	Infraestrutura	Desenvolvimento social e acesso a serviços	Sustentabilidade
Indicador composto	$\text{Indicador composto} = \frac{\sum_{i=1}^N Wx \text{ Resultado Intermediário}_i}{N_i}$					

Elaboração dos autores.

Indicador de competitividade regional

Além do indicador sintético sobre o desempenho dos eixos setoriais, este trabalho sugere a construção do indicador de competitividade regional (ICR). O objetivo desse indicador é utilizar variáveis que estejam disponíveis, com periodicidade anual, para que o ICR possa ser atualizado constantemente, com o objetivo de acompanhar *aspectos relacionados* a evolução da competitividade regional. Além disso, diferentemente do indicador composto descrito na subseção

10. Uma análise de robustez pode ser feita através de simulações dos pesos atribuídos a cada componente do indicador, para verificar a sensibilidade do resultado final à atribuição de diferentes pesos (OECD, 2008).

anterior, esse índice é construído de maneira independente dos eixos de intervenção sugeridos na PNDR II, no sentido em que foi concebido para captar aspectos de competitividade regional, e não aspectos específicos de cada eixo setorial. Assim, o indicador continua sendo comparável até mesmo com alterações na estratégia dos eixos de intervenção.

Apesar de ser construído de maneira independente dos eixos determinados pela PNDR II, o ICR está diretamente relacionado com as disposições gerais, princípios da referida política e seus eixos setoriais. Por exemplo, a PNDR II tem como objetivo II a “garantia da competitividade regional” e tem como um dos seus princípios a “competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo”. Além disso, as quatro dimensões do indicador possuem interrelações com os eixos setoriais da política. Assim, o ICR pode ser entendido com um complemento ao painel de indicadores diretamente relacionado a estratégia da PNDR II de “implantação do sistema de informações do desenvolvimento regional, que assegure o monitoramento e avaliação da PNDR e da dinâmica regional brasileira” (Brasil, 2015, art. 17).

A literatura internacional possui alguns indicadores de competitividade consagrados, mas que em geral são calculados para o nível de país. Por exemplo, o Global Competitiveness Index (GCI) – calculado pelo World Economic Forum – e, em alguma medida, o *ease of doing business* – calculado pelo Banco Mundial – são exemplos de indicadores reconhecidos internacionalmente e que fornecem extensa cobertura, que permite comparação entre países. Contudo, exemplos de índices de competitividade regional para um país e/ou área econômica comum são raros. Uma iniciativa interessante nesse sentido é o EU Regional Competitiveness Index (RCI, 2013), que calcula o indicador de competitividade regional para a nomenclatura das unidades territoriais estatísticas (Nuts) 2 da UE. O ICR proposto para o Brasil utiliza aspectos metodológicos utilizados por esses índices. Nomeadamente, esse indicador segue bem de perto a metodologia e a lógica de construção do RCI da UE. Contudo, existem diferenças significativas, uma vez que o indicador é construído levando-se em conta a realidade brasileira e tem como objetivo ser baseado em variáveis que sejam disponíveis anualmente. Além disso, é importante salientar que, idealmente, deve ser feito um esforço para verificar se os indicadores propostos estão sendo alcançados cumprindo as exigências ambientais legais.

Tal como o RCI, o ICR é baseado em grupos temáticos principais e cada um desses grupos temáticos engloba diversos pilares. Por sua vez, cada pilar possui uma lista de indicadores que são utilizados para calcular o RCI. Esse índice possui três grupos temáticos principais: dimensão básica (engloba instituições e infraestrutura, por exemplo), dimensão de eficiência (abrange educação e dimensões do mercado de trabalho) e dimensão de inovação (engloba atividade de inovação e sofisticação de mercado). O ICR proposto para o Brasil também utiliza esses três pilares básicos.

No entanto, os grupos temáticos propostos provavelmente influenciam a competitividade das regiões, com diferentes níveis de desenvolvimento de maneira distinta. Por exemplo, a dimensão de inovação provavelmente afeta a competitividade das regiões avançadas de maneira diferente das regiões menos desenvolvidas. Assim, seguindo o RCI (2013), as microregiões brasileiras são divididas em dois grupos de acordo com o nível de renda *per capita*. O limiar sugerido é de 75% da renda *per capita* nacional; esse valor coincide com o critério de elegibilidade da PNDR II.¹¹ Seguindo essa diferenciação, pesos diferenciados são atribuídos aos quatro grupos temáticos, de acordo com a tabela 2.

TABELA 2
Categorias de desenvolvimento e pesos para as dimensões de competitividade regional

Dimensões temáticas	Estágio de desenvolvimento	
	Menos desenvolvidas (PIB <i>per capita</i> < 75%)	Mais desenvolvidas (PIB <i>per capita</i> > 75%)
Básica	P = 0,4	P = 0,3
Eficiência	P = 0,5	P = 0,5
Inovação	P = 0,1	P = 0,2

Elaboração dos autores.

Como mencionado anteriormente, cada um desses grupos temáticos engloba diversos pilares, que possuem uma lista de indicadores que são utilizados para calcular o RCI. O quadro 11 relaciona os grupos temáticos, pilares e os respectivos indicadores.

QUADRO 11
Grupos temáticos, pilares e indicadores

Grupos temático	Pilar	Indicadores	Unidade de medida	Fonte
Dimensão básica	Infraestrutura	Porcentagem de estradas em bom estado de conservação	Porcentagem de estradas em bom estado de conservação	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) ¹
	Infraestrutura	Taxa de fatalidades nas estradas	Número de óbitos em acidentes dividido pela população	Datasus e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
	Saúde	Taxa de óbitos infantis	Número de óbitos infantis dividido pela população	Datasus e IBGE
	Educação	Número de alunos por turma na educação infantil	Média de alunos por turma na educação infantil	Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/MEC

(Continua)

11. O EU Regional Competitiveness Index (RCI, 2013) divide as regiões da União Europeia (UE) em três grupos, de acordo com o produto interno bruto (PIB) *per capita*: estágio de desenvolvimento médio, intermediário e alto; este último com atribuição de peso maior para a dimensão de inovação. O primeiro limiar corresponde ao nível de renda utilizado pela Comissão Européia para identificar regiões elegíveis para acessar fundos da política de coesão. O segundo é o PIB *per capita* das regiões da Europa, mas não possui relação direta com as políticas de coesão. Já para o caso do Brasil, optou-se por considerar apenas dois estágios de desenvolvimento, uma vez que o país possui sistema de inovação imaturo e ainda pouco desenvolvido (Albuquerque *et al.*, 2001). Assim, o limiar de PIB *per capita* sugerido cria duas categorias de regimes de desenvolvimento: regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas.

(Continuação)

Grupos temático	Pilar	Indicadores	Unidade de medida	Fonte
	Educação	Número de alunos por turma no ensino médio	Média de alunos por turma no ensino médio	CSI/DEED/Inep/MEC
	Educação	Número de alunos por turma no ensino fundamental	Média de alunos por turma no ensino fundamental	CSI/DEED/Inep/MEC
	Educação	Percentual de docentes na educação fundamental com curso superior	Percentual de docentes na educação fundamental com curso superior	Inep/MEC
Dimensão eficiência	Educação complementar	Taxa de docentes da educação superior com doutorado	Número de docentes da educação superior com doutorado que possuem função dividido pela população	Inep/MEC
	Educação complementar	Taxa de concluintes do ensino superior pela população	Número de concluintes de ensino superior dividido pela PEA – ou população	Inep/MEC
	Mercado de trabalho	Taxa de emprego formal	Número de empregados formais dividido pela PEA – ou população	Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e IBGE
	Mercado de trabalho	Igualdade de gênero no mercado formal	Total de empregados do sexo masculino/feminino	Rais e IBGE
	Tamanho de mercado	População	População	IBGE
	Tamanho de mercado	Massa salarial do setor formal	Massa salarial do setor formal	Rais
	Dimensão inovação	Prontidão tecnológica e acesso a serviços	Taxa de conexões à internet com banda larga	Número de conexões com internet de banda larga dividido pela população
Prontidão tecnológica e acesso a serviços		Taxa de bancos – por habitantes	Número de agências bancárias dividido pela população	Banco Central do Brasil (BCB) e IBGE
Prontidão tecnológica e acesso a serviços		Taxa de Correios – por habitantes	Número de agências da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) dividido pela população	Ministério das comunicações e IBGE
Inovação		Taxa de patentes – por milhão de habitantes	Número de depósitos de patentes dividido pela população ²	Inpi
Inovação		Taxa de marcas – por milhão de habitantes	Número de registro de marcas dividido pela população ²	Inpi
Inovação		Taxa de artigos – por milhão de habitantes	Número de publicações científicas dividido pela população	Scientific Electronic Library Online (SciELO) ou Web of Science/ Thomson Reuters ³
Inovação		Porcentagem de trabalhadores com doutorado	Porcentagem de trabalhadores formais com doutorado – excluindo-se universidades e governo – dividida pela população	Rais
Sofisticação empresarial		Razão exportações-PIB	Volume de exportações dividido pelo PIB	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e IBGE
Sofisticação empresarial		Emprego formal nas atividades financeira e imobiliária	Emprego formal das seções K e L da CNAE 2.0 dividido pelo emprego formal	Rais

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O DNIT tem esse tipo de informação; contudo, não é disponível *online* em nível de município e não se pode verificar se seria possível utilizar esse indicador desagregado por município.

² O Inpi possui a informação dos Cadastros Nacionais da Pessoa Jurídica (CNPJs) e de municípios; contudo, esses dados não estão disponíveis no sítio na internet e precisam ser negociados com a instituição. Alternativamente, pode-se utilizar os dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq, que são produzidos a cada dois anos.

³ Como alternativa, pode-se utilizar os dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq, a diferença é que esses dados são produzidos a cada dois anos.

O cálculo do indicador composto de competitividade utiliza os índices apresentados no quadro 11, levando-se em consideração os diferentes pesos atribuídos

aos distintos grupos temáticos. O cálculo do ICR é feito em três passos, tal como proposto em RCI (2013).

O primeiro passo é o cálculo da média aritmética simples dos valores normalizados dos indicadores para cada pilar separadamente. Esse primeiro passo gera três valores para o primeiro grupo temático, três para o segundo grupo temático, três para o terceiro grupo e W para o quarto.

Utilizando-se os valores calculados no primeiro passo, o segundo passo calcula um indicador para cada grupo temático. Para cada microrregião (i), o índice para cada grupo temático é expresso pelas seguintes expressões:

$$ICR_{\text{básico}}(i) = \frac{1}{3} \sum_1^3 score(i,j)$$

$$ICR_{\text{eficiência}}(i) = \frac{1}{3} \sum_1^3 score(i,j)$$

$$ICR_{\text{inovação}}(i) = \frac{1}{3} \sum_1^3 score(i,j)$$

em que o $score(i,j)$ é calculado para todas as microrregiões (i), utilizando-se os resultados de todos os pilares (j) apresentados no quadro 11.

Finalmente, o ICR final é calculado utilizando-se os resultados dos subíndices e os pesos mostrados no quadro 7:

$$ICR(i) = W_{\text{básico}} * ICR_{\text{básico}} + W_{\text{eficiência}} * ICR_{\text{eficiência}} + W_{\text{inovação}} * ICR_{\text{inovação}}$$

O ICR final, portanto, é um índice composto baseado em quatro dimensões que possuem pesos distintos, de acordo com o nível de desenvolvimento das regiões.¹²

6 PAINEL DE INDICADORES E A "AVALIABILIDADE" DA PNDR II

A construção do painel de indicadores é apenas parte do sistema de monitoramento e avaliação, que deve ser complementado com a validação desse painel, para garantir a possibilidade de avaliação das políticas. O processo de construção do painel de indicadores pode incluir a participação das estruturas de gestão e execução da PNDR II. Contudo, é aconselhável que se faça uma análise de "avaliabilidade" *ex ante* dos painéis de indicadores. Ou seja, depois da elaboração do painel dos indicadores e antes da implementação das ações da política, aconselha-se a produção de um relatório sobre a possibilidade de avaliação dos programas de desenvolvimento regional, baseado nos critérios da teoria da mudança e análise da propriedade dos indicadores.

12. Será feita uma análise de robustez através de simulações dos pesos atribuídos a cada componente do indicador para verificar a sensibilidade do resultado final à atribuição de diferentes pesos. Para detalhes sobre o procedimento, ver RCI (2013) e OECD (2008).

Essa avaliação é fundamental para assegurar que os programas possam ser avaliados depois de cada ciclo destes. Organismos multilaterais utilizam esse princípio de “avaliabilidade” de forma padrão, como descrito em EGC (2012) e IDB (2012). Além disso, exercícios de “avaliabilidade” *ex-post* devem ser realizados periodicamente, para que o painel de indicadores se torne instrumento efetivo de monitoramento e avaliação.¹³

Relatórios de monitoramento devem ser elaborados durante a fase de implementação das políticas regionais, para corrigir eventuais dificuldades na execução. Por fim, o monitoramento e o painel de indicadores devem ser complementados por outras metodologias de avaliação de impacto, para atribuir efeito causal às ações da PNDR II. É importante ressaltar que o aprendizado registrado nos relatórios de monitoramento e avaliação de impacto precisa ser utilizado para aperfeiçoar o próximo ciclo de execução dessa política.

Além disso, o *Manual de monitoramento e avaliação* da DG-Regio/UE (EU, 2014) fornece uma lista de elementos que devem constar a cada ciclo no plano de avaliações:

- indicativo da lista de avaliações que serão realizadas, seus temas e a racionalidade para a avaliação;
- métodos que serão utilizados em cada avaliação individual e requerimentos de dados;
- recursos previstos para coleta de dados para avaliações específicas;
- cronograma;
- estratégia para assegurar o uso e comunicar os resultados das avaliações;
- garantia do orçamento para o plano de implementação das políticas; e
- recursos humanos e possibilidade de plano de treinamento em monitoramento e avaliação.

Uma nota importante feita no manual da UE é que quanto antes o planejamento para avaliações for feito, maior a probabilidade de que os resultados das avaliações sejam mais precisos. Além disso, algumas técnicas de avaliação requerem coleta de dados antes da intervenção e, portanto, o planejamento é de suma importância para permitir monitoramento e avaliação adequados. Os pontos listados por EU (2014) estão considerados em grande medida no plano de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR II; documento de referência importante e que será

13. É importante lembrar que o exercício de “avaliabilidade” *ex post* deve também observar as propriedades dos indicadores apresentados no box 3.

extremamente relevante para a estruturação e o planejamento de todo o sistema de monitoramento e avaliação dessa política.¹⁴

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta uma proposta de aperfeiçoamento do painel de indicadores da PNDR e do ODR através da utilização da teoria da mudança e de propriedades ideais dos índices. O objetivo é relacionar os indicadores aos objetivos intermediários e finais, ações prioritárias e setoriais da política, de maneira tal que os resultados dos índices possam ser efetivos para o monitoramento das ações relacionadas à PNDR e possam ser utilizados em avaliações de impacto, que possibilitem atribuir causalidade às políticas regionais. Portanto, no caminho até o objetivo de desenvolvimento regional final, os indicadores devem estar relacionados de maneira lógica com o objetivo da referida política. Isso é fundamental para que estes contribuam efetivamente para o monitoramento, a avaliação e a implementação da política.

Além de propor a estrutura de monitoramento e indicadores diretamente relacionados à nova PNDR, este trabalho propõe a construção de um indicador composto de competitividade regional, para complementar o sistema de monitoramento. O cálculo periódico desse indicador será importante para observar avanços da competitividade regional e fornecer alternativa de monitoramento contínua.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. M. Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery. **Cambridge Journal of Economics**, v. 31, n. 5, p. 669-690, 2007.

ALBUQUERQUE, E. *et al.* A Distribuição Espacial da Produção Científica e Tecnológica Brasileira: uma descrição de estatísticas de produção local de patentes e artigos científicos *In: Encontro Nacional de Economia*, 29., 2001, São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpec, 2001.

ALMEIDA, A. C. **A qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro**. Niterói: Eduff, 1997.

BANDURA R. **A survey of composite indices measuring country performance: 2006 Update**. New York: UNDP/ODS, 2006. (UNDP/ODS working paper).

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O índice de desenvolvimento da família (IDF)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para discussão, n. 986).

14. Existe um relatório com a proposta de avaliações continuadas com o título *Proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR II: definição de metodologia para avaliação dos fundos regionais e dos incentivos Fiscais*, que tem o intuito de complementar este trabalho com a proposição de métodos para as avaliações de impacto.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia metodológico para construção de indicadores**. Brasília: MP, 2012.

———. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/qyzkGP>>.

CEPERJ – FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **IQM – Índice de Qualidade dos Municípios, 1998**. Rio de Janeiro: Ceperj, 1998.

CRUZ, B. O. *et al.* **Ampliando as dimensões de indicadores compostos municipais**: a inclusão da dinâmica econômica. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1684).

DURANTON, G.; PUGA, D. Diversity and specialization in cities: why, where and when does it matter? **Urban studies**, v. 37, n. 3, p. 533-555, 2000.

ECG – EVALUATION COOPERATION GROUP. **Good practice standards for the evaluation of public sector operations**. Revised edition. ECG, 2012.

EU – EUROPEAN UNION. **Guidance document on monitoring and evaluation**: European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Brussels: EU, 2014.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; SEBRAE-RJ – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO RIO DE JANEIRO. **Manual de indicadores ambientais**. Rio de Janeiro: Firjan; Sebrae-RJ, 2008.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p. 73-89, 2005.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Office of Evaluation and Oversight. **2011 Evaluability Review of Bank Projects**. IDB: Washington, 2012.

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **Designing a results framework for achieving results**: a how-to guide. Washington: IEG, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; FJP; IBGE; Pnud, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The DAC principles for the evaluation of development assistance**. Paris: OECD, 1991.

_____. **Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide.** Paris: OECD, 2008.

RESENDE, G. Multiple dimensions of regional economic growth: the Brazilian case, 1991-2000. **Papers in Regional Science**, v. 90, n. 3, p. 629-662, 2011.

UNPD – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results.** New York: UNPD, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMIN, A. Política regional em uma economia global. *In*: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil.** São Paulo: USP; IPE, 1986.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Documento de Referência. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: MI, 2012.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais.** 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. p. 316.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades.** IBGE: Rio de Janeiro, 2008.

JANUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

KAUFMANN, D.; KRAAY A.; MASTRUZZI, M. **Governance matters III: governance indicators for 1996-2002.** Washington: World Bank, 2003.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. **Indicadores para o diálogo.** São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/qWRaAu>>.

LÓPEZ, R. G.; MORENO, G. M. **Managing for development results: progress and challenges in Latin America and the Caribbean.** BID: Washington, 2010.

SAMICO, I.; FIGUEIRÓ, A. C.; FRIAS P. G. Abordagens metodológicas na avaliação em saúde. *In*: SAMICO, I. *et al.* (Orgs.). **Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais.** Rio de Janeiro: MedBook, 2010.

SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and industrialization: introduction. **World Development**, v. 27, n. 9, p. 1.503-1.514, 1999.

APÊNDICE

1 INDICADORES DE ESPECIALIZAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO (DURANTON E PUGA 2000)

Duranton e Puga (2000) apresentam índices simples que podem ser utilizados para analisar o grau de especialização e diversificação absoluta das regiões. Uma vez que diferentes cidades são especializadas em variados setores, uma medida útil de especialização para comparação entre regiões é dada pela participação de emprego do maior setor de cada cidade. O índice de especialização absoluta divide a participação de cada setor no emprego local pela parcela daquele setor no emprego nacional:

$$ZI = \max_j (S_{ij}),$$

em que ZI é o índice absoluto de especialização da microrregião i e S_{ij} é a participação da indústria j na microrregião i .

Por sua vez, a medida de diversificação absoluta utilizada por Duranton e Puga (2000) é baseada no inverso do índice de Hirshman-Herfindah. O indicador de diversificação absoluta é dado pela seguinte fórmula:

$$DI = 1 / \sum_j (S_{ij})^2,$$

na qual DI é o índice absoluto de diversificação da microrregião i e S_{ij} é a participação da indústria j na região i . Quando a atividade econômica está concentrada em um setor, o índice tem valor igual a 1; à medida que este aumenta, evidencia-se que as atividades na região são mais diversificadas.

2 REDE POLICÊNTRICA E INDICADORES DE POTENCIAIS AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS

A PNDR II tem como um dos objetivos específicos a consolidação de rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento das regiões e do país, ao fortalecer polos em diferentes escalas geográficas.

Assim, a definição dessa rede de cidades tem implicações muito importantes para toda a estratégia de implementação da PNDR II. Essa definição da *rede de cidades-polo* prioritárias será definida em portaria interministerial do MI, do Ministério das Cidades (MCidades) e do MP (art. 11 da PNDR II). Estudos específicos serão elaborados para subsidiar a conceituação dessa rede. Essa definição se torna ainda mais importante em contexto de surgimento de uma rede policêntrica de cidades. Assim, a consolidação da estratégia da política no que toca à consolidação de uma rede de cidades policêntricas tem de estar em sintonia com as intervenções

de infraestrutura levadas a cabo por outros órgãos federais. Contudo, o painel de indicadores da PNDR relacionado ao objetivo específico de consolidar uma rede de cidades policêntricas deve estruturar a lógica de intervenção e metas próprias. Isso permite acompanhamento da contribuição da política nesse processo.

Contudo, o desafio é construir um índice que indique potencial de competitividade que seja simples e consiga capturar adequadamente a potencialidade dos municípios. De acordo com a nova geografia econômica, regiões que possuem elementos que favoreçam a aglomeração de forças produtivas – por exemplo, população, mão de obra especializada, presença de transbordamento de conhecimento, rede de fornecedores especializados e infraestrutura de transportes – possuem vantagens competitivas. Por exemplo, a identificação de potenciais aglomerações produtivas entre as cidades intermediárias listadas por Simões e Amaral (2011) poderia ser critério adicional para as intervenções da PNDR II.¹

Contudo, a mensuração de potenciais aglomerações produtivas também não é tarefa simples. Este estudo sugere a utilização da combinação do quociente locacional que indica especialização produtiva e do indicador de autocorreção espacial local (Lisa), para identificar o número de aglomerações produtivas potenciais, tal como em Carrol, Reid e Smith (2008) e Pires *et al.* (2013). As aglomerações produtivas potenciais seriam identificadas naquelas regiões que possuem especialização produtiva e que sejam similares as regiões vizinhas.

Assim, o número de aglomerações produtivas potenciais de uma região poderia ser utilizado como critério adicional para selecionar intervenções que busque reforçar uma rede policêntrica de municípios. Pires *et al.* (2013) fornecem esses resultados para os setores industriais no Brasil no nível municipal, e os cálculos anuais para esse indicador poderiam ser feitos sem grandes dificuldades, dada a simplicidade dos índices e a utilização apenas dos dados de emprego formal da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).²

Abaixo, os indicadores utilizados para a identificação de aglomerações produtivas potenciais são apresentados.

O quociente locacional é calculado da seguinte forma:

$$QL_{ki} = \frac{\frac{E_{ki}}{E_i}}{\frac{E_k}{E}} \quad (1)$$

1. Além disso, esse critério adicional poderia ser utilizado para selecionar intervenções apenas nos locais que já estivessem sendo objeto de outros grandes projetos de infraestrutura.

2. A metodologia aqui apresentada é uma sugestão de ferramenta que pode auxiliar no trabalho de identificação de arranjos produtivos locais (APLs); contudo, é importante mencionar que identifica apenas APLs potenciais e deve ser complementada por outras metodologias.

Em que:

E_{ki} = emprego no setor k na região i ;

E_i = emprego na região i ;

E_k = emprego no setor k ; e

E = emprego em todo o país.

O Lisa para uma variável y padronizada observada na região i toma a seguinte forma:

$$I_i = z_i \sum_{j=1}^J w_{ij} z_j$$

Em que:

I_i só abrange os vizinhos da observação i , definidos conforme matriz de peso espaciais w .

3 EXEMPLOS DE INDICADORES COMPOSTOS E GUIA PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES COMPOSTOS

3.1 Exemplos de indicadores compostos

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como mencionado neste estudo, é o indicador sintético mais difundido e tem o objetivo de mensurar o desenvolvimento humano dos países, tendo três pressupostos como base: oportunidade de levar uma vida longa e saudável (saúde), ter acesso ao conhecimento (educação e poder desfrutar de padrão de vida digno) e renda. Para operacionalizar o conceito, utiliza-se a expectativa de vida como indicador de saúde e o logaritmo da renda nacional bruta *per capita*, expressa em poder de paridade de compra em dólares de 2011 como indicador de renda. Os indicadores de acesso à educação são: a média de anos de educação recebidos por pessoas a partir de 25 anos e a expectativa de anos de escolaridade para as crianças na idade inicial do ciclo escolar. Mínimos e máximos são utilizados respectivamente como zeros naturais e metas para cada um dos indicadores originais, que são transformados de acordo com esses montantes. Os valores mínimos e máximos estabelecidos são 20 e 85 para expectativa de vida, 0 e 15 para o número médio de anos de educação recebidos, 0 e 18 para o número de anos esperados de educação, 10 e 75.000 para o indicador de renda antes da transformação logarítmica. O IDH, por fim, é a média geométrica dos três subíndices calculados, sendo que o índice de educação é obtido como a média aritmética dos dois indicadores padronizados pelos valores máximos e mínimos (UNPD, 2014).

A adaptação do IDH para os níveis subnacionais já foi feita por vários países, como Gâmbia, Argentina, China e Índia. No Brasil, desde 1998, calcula-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que possui as mesmas dimensões do IDH, considerando-se, entretanto, a disponibilidade de indicadores nacionais e o contexto brasileiro. No IDH-M, a principal diferença está no cálculo do indicador de educação, que corresponde à média geométrica da escolaridade da população adulta – que possui peso 1 – e o fluxo escolar da população jovem – com peso 2. A escolaridade da população adulta é calculada por meio do percentual da população com 18 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental. Já o fluxo escolar é estimado por intermédio da média aritmética do percentual da população de 5 a 6 anos que frequenta a escola, de 11 a 13 anos que está nos anos finais do ensino fundamental, de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e de 18 a 20 anos com ensino médio completo. A renda, por sua vez, é estimada pelo logaritmo da renda mensal média *per capita* em reais. Os valores mínimos e máximos do IDH-M são 25 e 85 para o indicador de longevidade, 0 e 100 para os indicadores de educação e R\$ 8,00 e R\$ 4.033,00 para o indicador de renda (Ipea, FJP, IBGE e Pnud, 2013).

Um dos indicadores compostos inspirados no IDH foi o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (Idsus), que realiza a avaliação pretérita do Sistema Único de Saúde (SUS) e foi desenvolvido com o objetivo de subsidiar ações dos gestores públicos nas diferentes esferas de governo. Definir um indicador de saúde que contemple todo o território brasileiro exige extenso processo de discussão entre as partes. Por esse motivo, o Idsus foi o resultado de um conjunto de consultas e pactuações estabelecidas entre servidores, usuários e pesquisadores (Brasil, 2011).

Diante da complexidade do tema de saúde, um passo importante da avaliação é a restrição dos aspectos a serem englobados pelo indicador. Nesse caso, optou-se por avaliar o acesso – tanto potencial quanto objetivo – e a efetividade dos serviços disponibilizados no SUS. O acesso potencial refere-se às características estruturais, vinculadas à capacidade de atendimento, enquanto o acesso objetivo mensura, de fato, o percentual de pessoas que utilizaram o recurso. A efetividade, por sua vez, é um índice de resultados, que avalia o grau de sucesso alcançado em relação aos objetivos esperados. As variáveis são reparametrizadas tendo o cenário ideal de saúde como referência. Logo, os dados empregados representam a distância entre a realidade atual e a esperada, sendo a última expressa por meio de parâmetros concretos.

Em pequenos municípios, os dados são pouco robustos, pois apresentam grande variabilidade. Para suavizar esse problema, o Idsus utiliza o chamado Bayes Empírico, que pondera os resultados de um município por aqueles encontrados em regiões semelhantes e pelo total de pessoas no próprio município. Somando-se a esse recurso, uma janela temporal estendida é capaz de aumentar a qualidade das informações.

Por isso, calcula-se a média dos valores observados em período de três anos, como meio de diminuir a variabilidade dos dados em pequenas áreas. Um ajuste adicional aplicado aos indicadores simples é a padronização indireta por faixa etária e sexo. Esse cálculo é importante, pois diminui a influência causada pela composição diferenciada das faixas etárias e de sexo nos vários municípios do país.

Depois de trabalhados os dados iniciais, o Idusus é construído da seguinte forma:

- 1) Calcula-se a proporção do objetivo já atingido para cada variável, dividindo-se o valor observado pelo parâmetro ideal e multiplicando-se por 10. Logo, uma pontuação igual a 10 indica que 100% da meta foi alcançada.
- 2) Faz-se, separadamente, o cálculo dos subindicadores de acesso potencial, acesso obtido e efetividade via modelos de componentes principais distintos. Após isso, uma nova ACP é utilizada para obtenção do Idusus global, tendo os subindicadores como dados de origem.
- 3) Obtém-se o indicador dos estados e do país, ponderando-se o valor encontrado em cada município por sua respectiva população.

Diante da magnitude e da diversidade do território brasileiro, sabe-se que conclusões são válidas apenas quando municípios com características semelhantes são comparados entre si. Para tanto, os municípios são classificados em grupos homogêneos, sendo, inicialmente, classificados de acordo com os seguintes critérios:

- Índice de Estrutura do Sistema de Saúde do Município (IESSM) maior que 0,01; e
- presença de sistema hospitalar com capacidade para duas ou mais internações/dia.

Nos dois subconjuntos resultantes, foi aplicada a análise de *cluster*, via método *k-means*, obtendo-se, então, seis grupos homogêneos, tendo-se como base os seguintes índices:

- Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE);
- Índice de Condições de Saúde (ICS); e
- IESSM.

Após o lançamento do Idusus, uma grande repercussão negativa surgiu por parte da academia. Segundo os pesquisadores, o marco teórico utilizado nesse índice (Projeto de Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde – Proadess) era exatamente uma contraproposta a um indicador sintético criado anteriormente pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O Proadess considera que – por ser

multidimensional – a saúde deve ser avaliada de forma matricial, e não por meio de indicador sintético, já que os 27 indicadores utilizados dificilmente poderiam ser incluídos em apenas um. Além disso, por meio do Proadess, desejava-se formular políticas para superação de dificuldades em municípios singulares, e não ranqueá-los ou compará-los. Ainda segundo os pesquisadores, o ranqueamento de municípios com populações e realidades muito diferentes leva a inconsistências observadas no Idsus. Outra crítica elencada é que o ranqueamento é de grande apelo na mídia e tende a levar a discussões superficiais, não apenas porque o indicador simplifica demais a realidade, mas também porque se desconsidera que as técnicas utilizadas são subjetivas e diferentes metodologias podem levar a ranqueamentos variados. Assim, o processo de pontuação não é isento de contaminação ideológica, embora se pretenda imparcial. Por fim, em termos de gestão, os pesquisadores citaram que o Idsus é insuficiente, pois informa pouco ao gestor sobre os problemas enfrentados pelo SUS.

Com os exemplos apresentados, nesta subseção, é importante ressaltar que os indicadores não apenas captam uma dimensão da realidade, mas também são capazes de modificá-la, direcionando a gestão. Considerando-se ainda a grande repercussão que geram, a responsabilidade associada à criação de tais medidas é enorme.

3.1.1 Vantagens

Os indicadores sintéticos permitem reduzir a dimensionalidade de um problema e garantir a perda mínima possível de informação. Com isso, simplificam a análise e, se bem construídos, facilitam a avaliação do público em geral com relação a um determinado fenômeno multidimensional. Assim, os indicadores sintéticos permitem a popularização de um termo ou do próprio indicador e possuem grande apelo na mídia. A avaliação de tendências, por exemplo, é simplificada por meio de indicador composto em relação à avaliação, através de sistema de indicadores individuais. Assim, pode ser uma forma útil de atrair a atenção dos gestores para um tema, como um passo inicial de discussão política (OECD, 2008).

Além disso, os indicadores sintéticos são uma das melhores formas de abordar a dimensionalidade de um problema que, de outra forma, não poderia ser capturado por apenas um índice. Assim, a definição de metas multidimensionais torna-se mais concreta. O uso de coeficientes de ponderação, por sua vez, necessários em tais índices, são uma forma de explicitação das prioridades políticas, minimizando a subjetividade no processo de avaliação (Barros, Carvalho e Franco, 2003).

3.1.2 Desvantagens

Os indicadores são sempre uma expressão viesada e valorativa da realidade e, se o indicador é feito sobre pressupostos ruins, pode levar a decisões equivocadas. Dessa forma, é papel do analista garantir que todas as etapas de construção sejam transparentes para que os vieses se tornem mais claros (Cruz *et al.*, 2011). A não transparência ou a escolha de metodologias muito complexas pode dificultar o controle social das políticas e, além disso, beneficiar as manobras para melhoria do índice e, não necessariamente do fenômeno em si.

Além disso, uma das facetas da simplicidade da análise por meio desses indicadores é o risco de superficialidade, uma vez que parte da informação é perdida. Outra forma de superficialidade na análise é o superdimensionamento do índice, esquecendo-se que este é apenas uma medida operacional de um conceito, e não o próprio conceito em si. Isso ocorre principalmente quando o fenômeno analisado é complexo, como ocorre com o desenvolvimento regional. Assim, a avaliação do desenvolvimento das regiões do país não pode ser reduzida à avaliação de um índice, já que o conceito abarca realidade mais ampla. O avanço em determinado fenômeno não pode se reduzir às evoluções quantitativas dos indicadores, desconsiderando-se com isso os ganhos qualitativos (Guimarães e Jannuzzi, 2005).

Não é possível ainda considerar que o indicador sintético construído, devido à utilização de metodologias estatísticas, está isento de valores ideológicos, já que até mesmo os métodos mais rigorosos em algum momento estarão sujeitos à escolha de seus proponentes. Os indicadores compostos também muitas vezes estão associados a escolhas arbitrárias, raramente apoiados em alguma teoria ou marco metodológico. Índices em que o método de agregação é aditivo, por exemplo, levam à compensabilidade dos indicadores individuais – ou seja, o declínio em uma das dimensões pode ser contrabalanceado pelo aumento em outras. Essa compensabilidade, entretanto, muitas vezes não se sustenta teoricamente. Por fim, é importante considerar as características dos indicadores, para verificar a viabilidade de comparações temporais (Guimarães e Jannuzzi, 2005).

3.2 Guia para construção de indicadores compostos

Uma das metodologias utilizadas para obtenção dos índices é a análise de componentes principais. A ACP é um método estatístico próprio para obtenção de combinações lineares de um grupo de variáveis, com perda mínima da variabilidade dos dados. Existe, entretanto, um amplo conjunto de fórmulas para o desenvolvimento de tais indicadores. Por isso, foi feito o levantamento bibliográfico das principais técnicas, atentando-se para as vantagens e as desvantagens associadas à utilização de cada uma destas. Considerando-se os exemplos de índices já utilizados na gestão pública, e observando-se os motivos para seu

insucesso, foi possível compreender que as melhores metodologias são as mais transparentes e simples. Logo, consideraram-se os passos definidos em OECD (2008), como o principal guia de obtenção de indicadores, uma vez que, nesse caso, a análise multivariada é vista como uma forma de sustentar a escolha de pesos e formas de agregação, e não como um recurso único e absoluto. Assim, buscou-se evitar o “tecnicismo” – por vezes envolvido na construção de índices – e considerar que as escolhas associadas ao processo analítico, além de técnicas, são também políticas. As próximas subseções contêm o resumo e a tradução do guia de desenvolvimento de indicadores compostos encontrado em OECD (2008).

3.2.1 Imputação de dados faltantes

A imputação de dados faltantes é útil para a obtenção de base de dados completa, própria para uso em metodologias e *softwares* que necessitam desse pressuposto. Existem dois tipos de imputação: única e múltipla, ambas abordadas nesta subseção. Entretanto, antes de definir o melhor método de imputação, é necessário conhecer os mecanismos associados à não resposta, que poderão ser os seguintes.

- 1) Faltante completamente aleatório (MCAR, em inglês *missing completely at random*): os valores faltantes não dependem da variável de interesse e, tampouco, das demais variáveis presentes na base de dados.
- 2) Faltante aleatório (MAR, em inglês *missing at random*): os valores faltantes não dependem da variável de interesse, mas são condicionais a outras variáveis observadas.
- 3) Faltante não aleatório (NMAR, em inglês *missing not at random*): os dados faltantes estão associados aos seus próprios valores.

Para cada mecanismo, um diferente conjunto de abordagens será necessário. A fim de evitar a utilização de referências errôneas, é necessário examinar ainda a presença de valores extremos – ou *outliers* – na base de dados.

3.2.2 Imputação única

Utiliza-se um modelo preditivo para estimar os valores faltantes, baseado nos próprios dados ou em modelos explícitos ou implícitos. A principal limitação desse método é que a variância das estimativas é subestimada.

Nos modelos implícitos, os algoritmos possuem suposições subjacentes que devem ser verificadas. O risco dessa abordagem é a leitura da base de dados resultante como completa, desconsiderando-se que a imputação foi utilizada. Entre os implícitos, estão os métodos *hot deck* e *cold deck*. No primeiro, as células em branco são substituídas pelos dados de um município similar segundo alguma característica pré-definida; no

segundo, por valores obtidos de fonte externa. Para os indicadores de desenvolvimento regional, entretanto, essa abordagem é pouco útil.

Os modelos explícitos baseiam-se em ajuste estatístico formal; exemplo de imputações desse tipo são: média/mediana/moda não condicional e regressão e estimativa de máxima verossimilhança. No primeiro método, a medida escolhida é calculada para os valores observados e substituída pelo valor faltante. Já no segundo, os valores faltantes são substituídos pelos preditos, por meio de modelo de regressão.

A principal desvantagem da média não condicional é que – utilizando-se a média amostral para a estimativa – o dado faltante se torna estimador viciado da média populacional e a variância amostral subestima a verdadeira variância, subestimando-se também a incerteza do indicador composto gerada pela imputação. Esse problema de subestimação da variância ocorre no caso da imputação via regressão. Com isso, os testes tenderão a apresentar p-valores e intervalos de confiança pequenos. Essa correção poderá ser feita por meio de métodos de replicação e imputação múltipla.

A técnica de estimativa de máxima verossimilhança, por sua vez, é feita por meio do algoritmo EM (Dempster, Laird e Rubin, 1977). Primeiramente, supõe-se que os dados provêm de função de distribuição sendo um parâmetro desconhecido. Assim, utilizam-se os dados completos para estimar θ e, com este, prever os dados faltantes. Os valores previstos, por seu turno, são utilizados junto à base de dados para estimar um novo θ , que permitirá antecipar novamente os valores faltantes, e assim sucessivamente. Esse método assume que o mecanismo de não resposta é MAR ou MCAR e possui a vantagem de ser mais abrangente que os demais, bem como permite, inclusive, estimar componentes de variância. Por sua vez, a convergência poderá ser lenta em caso de grande número de valores faltantes. Por fim, deve-se estar atento se o valor estimado é o máximo global da função de verossimilhança ou apenas um máximo local.

3.2.3 Imputação múltipla

A imputação é feita N vezes, e, com isso, os valores faltantes podem ser estimados juntamente com seu desvio-padrão. Embora qualquer dos métodos de imputação possa ser escolhido, o mais geral é o *Markov chain Monte Carlo* (MCMC). Esse método requer que o mecanismo de não resposta seja MAR ou MCAR e pode ser melhor compreendido no contexto bayesiano (O'Hagan, 1994).

Supondo-se que os valores observados provêm de uma distribuição normal multivariada, calcula-se o vetor de médias e a matriz de covariância dessa distribuição a partir dos dados observados. Essas estimativas são utilizadas na distribuição normal, por sua vez, para amostrar os valores faltantes. Uma vez que esses valores foram estimados, a nova base de dados pode ser usada para estimar os parâmetros

da distribuição normal, por meio do vetor de médias e matriz de covariâncias, e assim sucessivamente.

Devido à abordagem bayesiana, as estimativas obtidas para os dados faltantes, o vetor de médias e a matriz de covariância em todos os passos constituem a distribuição *a posteriori* desses parâmetros e, por isso, representam a incerteza presente na imputação de dados. As N versões das bases de dados são analisadas por métodos padrões de análise de dados completos, e os resultados são combinados para produzir estimativas únicas.

Logo, para definir a melhor forma de imputação de dados é necessário considerar o tipo de dado analisado – por exemplo, números ordinais não poderão ser estimados via MCMC –, o percentual de valores faltantes na base – poucos valores não requerem utilização de métodos sofisticados – e o mecanismo gerador de dados faltantes na variável analisada.

3.2.4 Análise multivariada

Muitas vezes, os indicadores individuais são escolhidos de forma arbitrária, sem atenção nas inter-relações observadas entre si. Assim, um passo preliminar é a análise multivariada, que avalia o agrupamento das informações em relação a duas dimensões: a dos municípios e a dos indicadores.

Com relação aos indicadores, técnicas analíticas – como a análise de componentes principais – podem ser utilizadas para verificar se as dimensões do fenômeno estão estatisticamente bem representadas no indicador composto. O objetivo da ACP é mostrar como diferentes variáveis mudam em relação a outras e como estas se relacionam, transformando variáveis correlacionadas em um outro conjunto de variáveis não correlacionadas. A análise fatorial (AF) é similar a essa técnica, mas possui modelagem estatística mais ampla. Essas técnicas são úteis para compreender a estrutura dos dados do indicador composto.

O agrupamento de municípios, por sua vez, pode ser feito por meio da análise de *cluster*. Essa análise também é utilizada no desenvolvimento de indicadores compostos, para agrupar informações dos municípios baseado em suas similaridades em diferentes índices individuais. Um método que combina a análise de *cluster* via algoritmo *k-means* com aspectos da AF e da ACP foi proposto por Vichi e Kiers (2001). Além de funcionar como método de agregação de indicadores, essa análise pode ser usada como ferramenta de diagnóstico – para explorar o impacto das preferências metodológicas feitas durante a fase de construção – e método de escolha de municípios utilizados durante a fase de imputação. Quando o número de variáveis é muito grande ou se acredita que algum dos indicadores não contribui para a identificação de municípios similares, a análise de *cluster* pode ser usada após a AF ou a ACP.

Uma forma alternativa de avaliar a correlação entre os indicadores individuais é o coeficiente alfa de Cronbach (C-Alfa), que verifica quão bem o conjunto de indicadores descreve um objeto unidimensional – um fenômeno, por exemplo. O C-Alfa mensura a porção da variabilidade total da amostra de indicadores individuais, que ocorre devido à correlação entre estes. Esse coeficiente se eleva com o número de indicadores e o aumento da covariância em cada par. Se não existe correlação e os indicadores individuais são independentes, o C-Alfa será igual a 0. Por sua vez, se os indicadores forem perfeitamente correlacionados, o C-Alfa será igual a 1. Alguns autores definem como alto um C-Alfa maior que 0,6 a 0,8.

As principais vantagens e desvantagens de cada método são apresentados no quadro A.1. Em relação à ACP e à AF, um dos problemas que podem ser elencados é que não é estimada a precisão estatística dos resultados, o que é importante principalmente em pequenas amostras. Além disso, a ACP possui alguns pressupostos como: número suficiente de municípios e dados sem *outliers* do tipo intervalares que sigam distribuição normal multivariada – para testes de significância. Por fim, na análise de *cluster*, as escolhas são bastante subjetivas – por exemplo, durante a definição do número ótimo de agrupamentos.

QUADRO A.1

Vantagens e desvantagens dos métodos de análise multivariada

Método	Vantagens	Desvantagens
ACP/AF	Pode sumarizar um conjunto de indicadores enquanto preserva a proporção da variância total. Maiores pesos são associados aos indicadores individuais, que possuem a maior variação nos municípios, propriedade desejável para comparação de municípios.	As correlações não necessariamente representam a influência real dos indicadores sobre o fenômeno mensurado. Sensível a modificações na base de dados – por exemplo, revisões. Sensível à presença de <i>outliers</i> , que podem incluir correlação espúria nos dados. Sensível a problemas de pequenas amostras.
C-Alfa	Mensura a consistência interna no conjunto de indicadores individuais.	As correlações não necessariamente representam a influência real dos indicadores sobre o fenômeno mensurado. Só faz sentido quando os indicadores compostos são computados como escala – por exemplo, a soma de indicadores individuais.
Análise de <i>cluster</i>	Oferece uma forma de agrupar municípios e permite maior compreensão da estrutura da base de dados.	Ferramenta puramente descritiva, pode não ser transparente se as escolhas metodológicas não forem claras.

Elaboração dos autores.

Outras técnicas multivariadas que podem ser úteis são a análise de correspondência, a análise de correlação canônica e as medidas de associação. A análise de correspondência permite analisar variáveis discretas com muitas categorias e agrupar informações relevantes, reduzindo-se a dimensionalidade da base. A análise canônica permite calcular a correlação entre dois grupos de variáveis, encontrando-se a combinação linear de cada grupo que maximiza essa correlação. As medidas de associação mais conhecidas são a correlação de Pearson, que supõem que os dados possuem distribuição normal multivariada, e a correlação de

Spearman, que é não paramétrica. Além do relatório da OCDE (2008), uma boa referência para o estudo da estatística multivariada é Mingoti (2005).

Logo, nessa fase o objetivo é melhor compreender a base de dados, e, portanto, os métodos não são concorrentes entre si. O ideal é que diferentes técnicas sejam utilizadas para que a estrutura e as relações entre os indicadores possam ser conhecidas.

4 NORMALIZAÇÃO DOS DADOS

O objetivo é identificar o melhor método de normalização aplicável ao problema estudado, levando-se em conta suas propriedades com relação às unidades de medida dos indicadores individuais e sua robustez na presença de *outliers*. Em alguns casos, não é necessário normalizar as variáveis quando, por exemplo, todas já estão expressas no mesmo padrão.

4.1 Transformação escalar antes da normalização

Antes de apresentar os métodos de normalização, é importante destacar que alguns destes variam segundo a unidade de medida da variável. Suponha, por exemplo, a temperatura, que pode ser expressa em graus Celsius ou Fahrenheit. De acordo com a unidade de medida escolhida, a descrição da variável no tempo poderá mudar completamente em alguns dos métodos de normalização – por exemplo, a de divisão do valor observado pelo valor do município líder.

Um tipo de transformação muito utilizado é a logarítmica, própria para os casos em que o intervalo de valores de um indicador é muito grande ou há assimetria positiva. Os métodos de normalização apresentados nesta subseção são invariáveis a essa transformação, e cabe ao usuário decidir se deve ou não utilizar a transformação logarítmica antes da normalização. Por meio desta, os valores muito próximos de 0 são penalizados, transformando-se em números negativos grandes. Além disso, o logaritmo implica a atribuição de um peso maior para aumento de unidade de medida, começando de um valor mais baixo até um mais alto. Expressar as variáveis ponderadas em agregação linear quando utilizada essa transformação é equivalente a empregar a agregação geométrica nas variáveis originais.

É aconselhável testar a presença de *outliers* e removê-los, de acordo com as circunstâncias, antes de fazer a normalização, já que alguns procedimentos são mais sensíveis à presença desse tipo de dado.

4.2 Padronização

Uma técnica bastante utilizada é a padronização do indicador, diminuindo-o pelo valor de sua média e dividindo-o pelo desvio padrão. Dessa forma, todos os índices terão média 0 e variância igual a 1, embora o máximo e o mínimo dependam do

indicador de origem. A principal desvantagem desse método é que os índices com valores extremos terão um grande efeito sobre o indicador composto.

4.3 Min-max

Com essa técnica de normalização, o indicador simples é diminuído do seu valor mínimo e dividido pela diferença entre o máximo e o mínimo observado. Logo, o indicador resultante irá variar entre 0 (mínimo) e 1 (máximo). Valores extremos ou *outliers* poderão distorcer o indicador transformado. Por sua vez, a normalização min-max pode ampliar o intervalo dos índices, que variam em um limite pequeno, o que aumenta o efeito sobre o indicador composto mais que o método de padronização.

4.4 Distância até uma referência

Nesse caso, utiliza-se a razão entre o valor observado para o indicador I em um município c (I_c) e o valor observado para o indicador I no município de referência (I_r). Uma forma alternativa é encontrar a razão entre $I_c - I_r$ e I_r . Em ambos os casos, a referência poderá ser a média dos municípios, o município líder ou uma referência externa. Esse método, entretanto, se baseia em valores extremos que podem ser *outliers* pouco confiáveis.

4.5 Indicadores acima e abaixo da média

Nessa normalização, agrupam-se os valores que estão abaixo e acima de um limite arbitrário p em torno da média, criando-se um indicador categórico:

$$I_{qc} = \begin{cases} 1 & \text{se } w > (1 + p) \\ 0 & \text{se } (1 - p) \leq w \leq (1 + p) \\ -1 & \text{se } w < (1 - p) \end{cases}$$

Sendo w o indicador original dividido pela média dos municípios. Como pode ser visto, p cria uma região neutra em torno da média. Um número maior de limites pode ser criado a diferentes distâncias da média. Esse método de normalização é simples e não afetado por *outliers*, embora a arbitrariedade na definição de p e a perda dos valores absolutos sejam desvantagens.

4.6 Percentual da diferença anual em anos consecutivos

Cada indicador é transformado se utilizando a fórmula:

$$I_{qc}^t = \frac{x_{qc}^t - x_{qc}^{t-1}}{x_{qc}^{t-1}} * 100$$

Os indicadores transformados não possuem dimensão. Essa transformação, portanto, só pode ser utilizada quando os índices estão disponíveis para pelo menos dois anos.

4.7 Ranking

O ranqueamento é a técnica de normalização mais simples, não é afetada por *outliers* e permite acompanhar a *performance* dos municípios ao longo do tempo. A informação do valor absoluto do município, entretanto, é perdida.

4.8 Escala categórica

Geralmente, os escores são baseados nos percentis da distribuição do indicador simples. Uma vez que a mesma transformação percentilica é usada em anos diferentes, qualquer mudança na definição do índice ao longo do tempo não irá afetar a variável transformada. Entretanto, é difícil acompanhar o crescimento ao longo do tempo, uma vez que escalas categóricas excluem grande quantidade de informação sobre a variância do indicador transformado. Além disso, quando existe apenas uma pequena variação nos escores originais, os limites percentílicos forçam a categorização de dados similares.

5 DEFINIÇÃO DE PESOS

Os pesos poderão ser definidos de acordo com uma das técnicas apresentadas nesta seção.

5.1 ACP/AF

As técnicas de ACP/AF agrupam indicadores individuais colineares para formar um indicador composto que captura tanto quanto possível a informação que é comum aos indicadores primários. Estes devem possuir a mesma unidade de medida.

Uma vantagem é que a ACP/AF permitem encontrar indicadores compostos intermediários. Entretanto, é preciso estar atento à utilização de tais técnicas, pois – por meio destas – os pesos possibilitam apenas corrigir informações sobrepostas em dois ou mais índices, e não mensurar a importância teórica do indicador associado. Se nenhuma correlação for encontrada entre os índices, então os pesos não poderão ser estimados por meio desse método. Por fim, destaca-se que, na AF, diferentes métodos de extração dos indicadores compostos – por exemplo,

máxima verossimilhança ou componentes principais – implicam a obtenção de pesos diferentes e, portanto, de escores dessemelhantes.

5.2 Análise por envoltória de dados

A análise por envoltória de dados calcula os escores de cada município como medida de desempenho em relação a uma referência, sendo que esta é obtida por meio dos municípios que obtiveram maiores pontuações nos indicadores primários. Logo, os pesos de cada município serão definidos de acordo com sua posição em relação à referência, e, por isso, esses pesos variam por município. Os municípios com melhor *performance* terão um indicador igual a 1, enquanto os demais obterão valores entre 0 e 1. Para utilizar essa técnica, é necessário supor pesos positivos – ou seja, quanto maior o valor do indicador individual, melhor o desempenho dos municípios.

5.3 Abordagem benefício da dúvida

A aplicação da análise por envoltória de dados é chamada abordagem benefício da dúvida; nesta, o indicador composto é definido como a razão entre a *performance* atual do município e a da referência. Nesse caso, o índice deve antes ser normalizado por meio do método max-min, e, como dito, os pesos serão específicos de cada município. A especificação da referência poderá ser encontrada por meio dos valores I do município – que otimiza a combinação linear $\sum_{q=1}^Q I_q w_q$, sendo Q o número total de indicadores primários – ou por referência externa. A definição dos pesos, por sua vez, será o conjunto ótimo de pesos, se existir, que garante a melhor posição para o município, considerando-se os demais municípios da amostra. O indicador composto resultante irá variar de 0 (pior *performance*) a 1 (referência). Logo, uma das desvantagens desse método é que os pesos podem não ser unicamente determinados, e a multiplicidade de soluções irá depender do número de condições impostas para os pesos.

5.4 Modelo de componentes não observados

Nesse modelo, assume-se que os indicadores individuais dependem de uma variável não observada somada a um termo de erro. Os pesos obtidos terão o objetivo de minimizar este erro. Esse método se assemelha à análise de regressão embora a variável dependente seja não observável. Os indicadores individuais podem ser reescritos da seguinte forma:

$$I(c, q) = \alpha(q) + \beta(q)[ph(c) + \varepsilon(c, q)].$$

Sendo a variável não observada com média 0 e variância unitária, $I(c, q)$, os indicadores normalizados utilizando o método Min-Max e $\varepsilon(c, q)$, o termo de erro

que possui média 0 e a mesma variância entre municípios, mas variâncias diferentes entre indicadores. Com essas especificações, os pesos serão definidos como:

$$w(c, q) = \frac{\sigma_q^{-2}}{1 + \sum_{q=1}^{Q(c)} \sigma_q^{-2}}.$$

Em que $w(c, q)$ decresce em função da variância do indicador q e aumenta em razão da variância dos outros indicadores. Uma vez que nem todos os municípios possuem valores para todos os índices, os pesos poderão ser específicos por municípios. Logo, os valores do indicador composto serão comparáveis apenas se os dados forem completos. Por fim, a variância de $ph(c)$ condicional aos indicadores individuais pode ser calculada e utilizada como medida de precisão do indicador composto.

5.5 Budget allocation process

Nesse método, especialistas são convidados a distribuir um total de 100 pontos entre o conjunto de indicadores, e os pesos são calculados como a média dos valores atribuídos por cada especialista. É crucial que os profissionais selecionados não sejam peritos apenas em um dos indicadores individuais. A principal vantagem desse método é sua transparência, simplicidade e pequena duração.

5.6 Opinião pública

Nesse método, as pessoas são questionadas sobre sua preocupação – por exemplo, grande ou pequena – sobre vários assuntos.

5.7 Processo analítico hierárquico

O processo hierárquico analítico é uma técnica utilizada para tomada de decisões no caso de múltiplos atributos e permite incorporar tanto aspectos qualitativos quanto quantitativos do problema. Para tanto, os indicadores são comparados em duplas, para os quais é necessário informar qual dos índices é mais importante em escala sistemática que varia de 1 a 9, sendo 1 a informação que os indicadores possuem igual importância e 9 a informação de que 1 é 9 vezes mais importante que o outro. Os pesos, nesse caso, são calculados como autovetores da matriz de preferências. A desvantagem desse método é que nem sempre os julgamentos serão consistentes, e, por isso, é possível calcular medida de inconsistência da matriz de preferências.

Para determinar o melhor método, observe o quadro A.2 com as principais vantagens e desvantagens de cada um destes.

QUADRO A.2

Vantagens e desvantagens dos métodos de ponderação

Vantagens	Desvantagens
Benefício da dúvida	
Sensível às prioridades políticas municipais, pois os pesos são determinados pela <i>performance</i> observada. A referência não é baseada em limites teóricos, mas em combinação linear das <i>performances</i> observadas. Útil na arena política, já que os pesos encontrados são os melhores possíveis. Pode ajudar a definir metas.	É possível que muitos municípios recebam coeficiente igual a 1. Podem haver múltiplas soluções. Tende a privilegiar o <i>status quo</i> . O município referência não verá seu progresso refletido no indicador.
Componentes não observados	
Os pesos não dependem de restrições <i>ah hoc</i> .	A robustez dos resultados depende da disponibilidade de dados suficientes. Com indicadores individuais muito correlacionados, podem haver problemas de identificação. Os pesos podem ser específicos por município.
Budget allocation	
Pesos baseados em escolhas de especialistas, e não em manipulações técnicas. A opinião dos especialistas aumenta a legitimação do indicador.	Os pesos não podem ser transferidos de uma área geográfica para outra, pois podem não refletir condições locais. Há a possibilidade de produzir inconsistências para número de indicadores maior que 10. Os pesos podem não refletir a importância do indicador individual, e sim a urgência de intervenções políticas.
Opinião pública	
Lida com assuntos da agenda pública. Gera consenso nas ações políticas.	Implica em medida de preocupação. Com grande número de indicadores, pode produzir inconsistências.
Processo hierárquico analítico	
Pode ser usado tanto com dados qualitativos quanto com quantitativos. Grande transparência. Pesos baseados em escolhas de especialistas, e não manipulações técnicas. Maior legitimidade devido à participação de especialistas. Permite o cálculo de medida da inconsistência das respostas.	Requer grande número de comparações por pares e, por isso, pode ser computacionalmente intensivo. Os resultados dependem do conjunto de avaliadores escolhidos.

6 MÉTODOS DE AGREGAÇÃO

Entre os métodos de agregação de indicadores, os três mais usados são: agregação aditiva, agregação geométrica e abordagem multicritério não compensatória. As vantagens e as desvantagens de cada um desses métodos serão explicadas a seguir.

6.1 Métodos de agregação aditiva

O método mais simples de agregação aditiva calcula o *ranking* de cada país, de acordo com a soma dos *rankings* em cada indicador individual. Esse método é baseado em informações ordinais, é simples e não influenciável por *outliers*, embora o valor absoluto dos indicadores originais seja perdido. Uma alternativa é avaliar o número de índices que estão acima e abaixo de determinada referência. A agregação linear mais utilizada, entretanto, é a soma de indicadores normalizados, ponderados da seguinte forma:

$$CI_c = \sum_{q=1}^Q w_q I_{qc} \quad \text{com } \sum_q w_q = 1 \text{ e } 0 w_q \leq 1$$

Sendo $q = 1, \dots, Q$, o total de indicadores individuais, $c=1, \dots, M$ o total de municípios na amostra e w_q o peso do indicador normalizado I . A obtenção de um índice significativo depende da qualidade dos indicadores individuais e da unidade de medida destes.

Utilizando-se agregação linear aditiva, uma condição necessária e suficiente para a existência de um indicador composto apropriado é a *independência de preferência*, o que significa que a escolha entre duas variáveis é independente do valor de todas as demais. Essa condição, entretanto, nem sempre é observável na prática.

Os tipos de agregações empregadas estão fortemente relacionados com os métodos utilizados para normalizar os indicadores. Em particular, Ebert e Welsh (2004) mostraram que as agregações lineares apenas produzem indicadores compostos com significado se os dados forem expressos em escala intervalar parcialmente comparável do tipo $f: x \rightarrow \alpha x + \beta_i$, $\alpha > 0$, ou completamente comparável (β constante). Os métodos de normalização podem ser utilizados para remover o efeito da escala.

6.2 Agregação geométrica

Uma característica indesejável da agregação aditiva é a compensabilidade entre os indicadores – ou seja, uma *performance* ruim em um destes pode ser compensada por um valor suficientemente alto em outro. O uso de agregação geométrica

$CI_c = \prod_{q=1}^Q x_{q,c}^{w_q}$ é uma solução. Por sua vez, com essa técnica, o aumento no escore pode ser muito maior quando o indicador simples possui valor absoluto pequeno. Logo, os municípios terão maior incentivo de direcionar esforços para aqueles setores com escores mais baixos, devido ao maior impacto no indicador composto.

6.3 Abordagem multicritério não compensatória

Para que os pesos sejam interpretados como coeficientes de importância, métodos de agregação não compensatória podem ser usados. Dado um conjunto de indicadores individuais $G=\{x_q\}$, $q=1, \dots, Q$ e um conjunto finito de municípios $M=\{c\}$, $c=1, \dots, M$, a avaliação de cada município c com respeito a um indicador individual x_q é baseado em unidade de medida do tipo intervalo ou razão. Assumindo-se a existência de conjunto de pesos $w = \{w_q\}$, $q = 1, 2, \dots, Q$, com $\sum_{q=1}^Q w_q = 1$ interpretado como coeficientes de importância, uma regra não compensatória para ranquear municípios pode ser construída pelo procedimento C-K-Y-L. A agregação matemática pode ser dividida em duas etapas:

- comparação par a par entre os municípios, de acordo com o conjunto de indicadores individuais; e
- ranqueamento dos municípios.

O primeiro passo resulta em matriz E de dimensões $M \times M$, na qual e_{jk} é a soma dos pesos dos indicadores individuais, em que o município j é melhor do que k , mais metade dos pesos dos indicadores individuais nos quais os dois municípios tiveram o mesmo resultado.

De acordo com o C-K-Y-L, o ranqueamento dos municípios com a maior verossimilhança, entre todos os possíveis ranqueamentos r , será aquele com maior número de indicadores individuais favoráveis na comparação par a par. Logo, o ranqueamento r^* escolhido será:

Assim, todas as permutações com escore máximo serão consideradas como os melhores *rankings*.

O método de agregação apresentado possui a vantagem de superar alguns dos problemas observados na agregação aditiva e multiplicativa, tais como a dependência de preferência e a compensabilidade, além de comportar tanto informações quantitativas quanto qualitativas e não necessitar de normalização dos dados. Por sua vez, a intensidade de preferência nunca é utilizada nesse método.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. **Idsus**: Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde. Brasília: MS, 2011.
- CARROLL, M. C.; REID, N.; SMITH, B. W. Location quotients versus spatial autocorrelation in identifying potential cluster regions. **Annals of Regional Science**, n. 42, v. 2, p. 449-463, 2008.
- CRUZ, B. O. *et al.* **Ampliando as dimensões de indicadores compostos municipais**: a inclusão da dinâmica econômica. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1684).
- DEMPSTER, A. P.; LAIRD, N. M.; RUBIN, D. B. Maximum likelihood from incomplete data via the EM algorithm. **Journal of the Royal Statistical Society B**, v. 39, n. 1, p. 1-22, 1977.
- DURANTON, G.; PUGA, D. Diversity and specialization in cities: why, where and when does it matter? **Urban Studies**, v. 37, n. 3, p. 533-555, 2000.
- EBERT, U.; WELSCH, H. Meaningful environmental indices: a social choice approach. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 47, n. 2, p. 270-283, 2004.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p. 73-89, 2005.

O'HAGAN, A. **Kendall's advanced theory of statistics**. London: Arnold, 1994. (Bayesian Inference, Volume 2B).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; FJP; IBGE; Pnud, 2013.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide**. Paris: OECD, 2008.

PIRES, J.-C. *et al.* **Industrial clusters and economic performance in Brazil**. Washington: IDB Publications, 2013. (IDB Working Paper Series, n. 475).

SIMÕES, R.; AMARAL, P. V. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. **Economia**, v. 12, n. 3, p. 553-579, 2011.

UNDP - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results**. New York: UNPD, 2009.

UNPD – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2014: sustaining human progress – reducing vulnerabilities and building resilience**. New York: UNPD, 2014.

VICHI, M.; KIERS, H. Factorial k-means analysis for two-way data. **Computational Statistics and Data Analysis**, v. 37, n. 1, p. 49-64, 2001.

UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

Guilherme Mendes Resende
Aristides Monteiro Neto
João Carlos Magalhães
Alexandre Gervásio de Sousa
Rodrigo Portugal da Costa
Diego Firmino Costa da Silva

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, completaram-se dez anos do lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo Ministério da Integração Nacional (MI), somente institucionalizada em 2007, pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.¹ Ressalte-se que Araújo (1999), uma das pessoas mentoras e à frente da criação dessa política, iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de formular e implementar a PNDR no Brasil já na década de 1990. Tal política tem sido aprimorada tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto do de termos institucionais/legais. Avaliações recentes têm indicado como lacuna a inexistência de processo contínuo de monitoramento e avaliação da PNDR. A discussão realizada neste capítulo direciona-se para isso e tem o objetivo de apresentar, inicialmente, proposta de avaliação continuada dos instrumentos dessa política.

Para esse fim, foi realizada parceria técnica entre o Ipea e o MI em 2013, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos nº 31/2013. Entre as ações a serem realizadas até o fim de 2014, constam o desenvolvimento de metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR e o aperfeiçoamento do Observatório

1. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pode ser dividida em duas fases. A I PNDR – que vigorou entre 2003 e 2011 – e uma nova versão, denominada de II PNDR – de 2012 até o momento –, que inclui melhorias advindas da experiência anterior. A II PNDR ainda está em processo de institucionalização via projeto de lei. Ressalte-se que este capítulo não tem a intenção de fazer balanço exaustivo da PNDR desde 2003. Isso pode ser encontrado em outros documentos (Brasil, 2012; IICA e Brasil, 2003).

do Desenvolvimento Regional (ODR).² Portanto, este capítulo tem o intuito de discutir a proposta de avaliação continuada dos instrumentos explícitos da política, a ser apresentada pelo Ipea.

Na segunda seção, serão apresentados os instrumentos que buscam operacionalizar a PNDR e têm como objetivo atrair e incentivar investimentos do setor produtivo para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a fim de dinamizar suas economias, gerar novos postos de trabalho e incrementar a renda. Alguns dos instrumentos vigentes na política, contudo, foram criados em período anterior – ainda sob o signo das políticas regionais de desenvolvimento – e vêm tendo seu marco legal modificado e aprimorado desde a década de 1970, para que possam cumprir seus objetivos e estimular empreendimentos nas regiões especificadas e nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional.

Na terceira seção, é feita breve análise do montante de recursos disponíveis para cada um desses instrumentos da PNDR. A quarta seção apresenta resenha dos resultados de avaliações de impacto dos fundos constitucionais de desenvolvimento. Essa apresentação é organizada inicialmente pela data de publicação das avaliações e pelos métodos utilizados nestas. O extenso número de trabalhos apresentados ao longo da exposição demanda agrupamento ainda mais fino pelo ambiente institucional de origem dos trabalhos: academia, Ipea, Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (Basa). A organização dos resultados por região e período de análise revela coerências entre diversos trabalhos e incoerências que poderão se tornar objetos de estudo em avaliações futuras. A quinta seção deste capítulo detalha a proposta de avaliação continuada da referida política. A última seção conclui o capítulo, ao fazer um breve resumo da proposta.

2 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A economia brasileira caracteriza-se pela existência de marcantes diferenças regionais, oriundas de trajetórias e estruturas específicas concernentes à formação de cada região. Nesse sentido, o Estado brasileiro constituiu uma série de políticas de desenvolvimento regional desde o início do século XX, para amenizar crises nas regiões menos dinâmicas do país, como as secas do Nordeste – por meio do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) – e o declínio do ciclo da borracha na Amazônia – com atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Posteriormente, em fins da década

2. O projeto do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) – também desenvolvido pelo Ipea junto ao Ministério da Integração Nacional (MI) – tem o intuito de formular indicadores sintéticos para o monitoramento das estratégias mais amplas da PNDR, que possui seis eixos setoriais de intervenção prioritária: *i)* educação e capacitação profissional; *ii)* ciência, tecnologia e inovação; *iii)* desenvolvimento produtivo; *iv)* infraestrutura; *v)* desenvolvimento social e acesso a serviços; e *vi)* sustentabilidade. Entretanto, a discussão do monitoramento dessas estratégias de articulação setorial da PNDR não é o foco deste capítulo. Para mais informações sobre o ODR, ver o *site*: <<http://www.mi.gov.br/observatorio-do-desenvolvimento-regional>>.

de 1950 – sob forte inspiração das proposições de política do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), as quais tinham por objetivo primordial acelerar processos de industrialização em regiões retardatárias, de maneira a elevar a renda *per capita* e os níveis gerais de bem-estar –, vários órgãos e políticas foram implantados com o objetivo de modernizar e industrializar as regiões em declínio e contribuir para a redução das disparidades nos níveis de desenvolvimento: o BNB; o Basa, em 1966; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959; a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966; a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em 1967; e a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, em 1967. Os instrumentos de operacionalização das políticas das instituições regionais estiveram consubstanciados no Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), a partir dos anos 1970.

Durante os anos 1980, em face da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, as políticas de planejamento – em geral – e as de desenvolvimento regional – em particular – enfraqueceram-se e, na maioria dos casos, perderam efetividade. Naquele momento, as políticas regionais sofreram retração e perderam importância no contexto das políticas nacionais de desenvolvimento. O processo de desconcentração industrial que estava em curso no território nacional – consubstanciado na diminuição relativa da produção industrial na região metropolitana (RM) de São Paulo *vis-à-vis* outras regiões – foi interrompido, impondo-se tendências de reconcentração (Diniz, 1995; Pacheco, 1998).

Na década de 1990, com a permanência do quadro de forte restrição fiscal aliada às novas diretrizes das políticas macroeconômicas nacionais de abertura comercial e financeira, reforma do Estado e privatização de empresas públicas, a questão regional continuou tendo pouca atenção das políticas federais. É período de paralisia institucional no âmbito da política regional – as instituições Sudam e Sudene foram extintas e retransformadas em versões minimalistas de *agências de desenvolvimento* (Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA e Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene) – e de recrudescimento da guerra fiscal entre estados por investimentos privados.

Somente na década de 2000, com os passos dados em direção à I PNDR – elaborada pelo MI a partir de 2003 e institucionalizada em 2007 –, que se visou retomar a ação planejada e de caráter nacional do Estado brasileiro, para reduzir as desigualdades regionais e explorar os potenciais da diversa base regional brasileira, mediante a ativação do desenvolvimento em locais do território nacional estagnados. Para o alcance desses objetivos, a política visava articular políticas setoriais entre os ministérios, ao instituir o território como foco central das políticas públicas federais.

A PNDR trabalha sobre o território nacional recortado em microrregiões geográficas – conforme definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e as classifica em quatro tipos: *alta renda*, *dinâmicas*, *estagnadas* e *baixa renda*, pelo cruzamento das variáveis *rendimento domiciliar médio por habitante* e *variação dos produtos internos brutos (PIBs) microrregionais entre 1990 e 1998*. As microrregiões *alta renda* são aquelas cuja renda familiar média por habitante é maior que a média brasileira, independentemente da variação no PIB, e não são alvos de intervenção da política. As microrregiões *dinâmicas* possuem baixa renda familiar, mas crescimento significativo do PIB em períodos recentes. As *estagnadas* têm rendimento domiciliar médio, mas baixo crescimento econômico, e as de *baixa renda* possuem baixa renda familiar média e baixo crescimento econômico.

No entanto, encontraram-se dificuldades, como a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)³ e as ações pontuais e difusas, com baixa organização e coordenação com os governos subnacionais e pouca capacidade de transformar a dinâmica regional. Com isso, a PNDR foi reformulada, com o objetivo de agregar e coordenar os tradicionais instrumentos da política regional (fundos constitucionais de financiamento e de desenvolvimento e incentivos fiscais e de investimento) com outras políticas setoriais estratégicas.

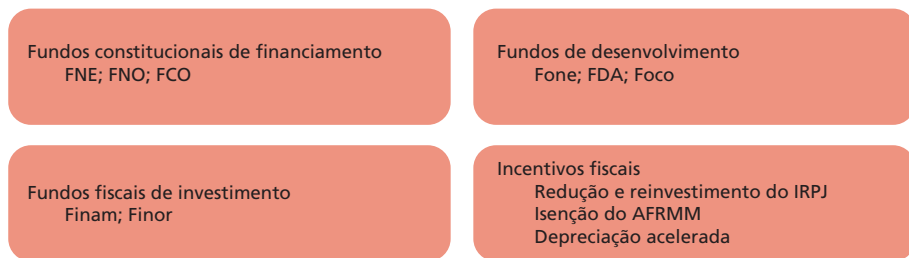
2.1 Instrumentos explícitos de financiamento da PNDR

Os atuais instrumentos explícitos de financiamento da PNDR estão divididos nos seguintes fundos: 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), operados pelo Basa, pelo BNB e pelo Banco do Brasil (BB), respectivamente; o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), operados, respectivamente, pela Sudam, pela Sudene e pela Sudeco; incentivos fiscais, principalmente do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ), que decidam investir nas regiões Norte e Nordeste; e fundos fiscais de investimentos (Finam e Finor), criados a partir de isenções fiscais, operados pelo Basa e pelo BNB. Entretanto, a proposta de avaliação continuada destinar-se-á, preponderantemente, aos fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO) e aos fundos de desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO),

3. Segundo um balanço da PNDR realizado pelo próprio MI (Brasil, 2012), a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) era importante, pois permitiria à política contar com fonte mais expressiva de recursos e capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas – como pequenas infraestruturas, promoção da inovação, capacitação de recursos humanos, assistência técnica e outras – necessárias à transformação das dinâmicas regionais, bem como ser instrumento de integração das políticas federais com as dos estados. Tal proposta de criação da PNDR – incluída no bojo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233/2008, da Reforma Tributária, após uma série de emendas e recortes – se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC. Com a inviabilização do FNDR, a política teve de contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação.

visto que os fundos fiscais (Finam e Finor) estão em processo de extinção⁴ e os incentivos fiscais⁵ ainda carecem de dados padronizados e na forma apropriada para as avaliações propostas.⁶ A figura 1 apresenta os instrumentos da PNDR com seus desdobramentos. Os fundos constitucionais de financiamento e os fundos de desenvolvimento são brevemente descritos nas seções seguintes.

FIGURA 1
Instrumentos de financiamento da PNDR



Fonte: Brasil (2014).

Obs.: 1. IRPJ = Imposto de Renda – Pessoa Jurídica.

2. AFRMM = Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante.

2.1.1 Fundos constitucionais de financiamento

O art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal (CF) de 1988 determina que a União destine 3% do produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Provento de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, e assegura ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região.

O referido artigo é regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que cria o FNO, o FNE e o FCO, com o objetivo de contribuir para

4. Os fundos fiscais de investimentos foram criados pela Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que – além de instituir o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) – altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. Os fundos de investimento foram alterados pela Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que estabelece novas condições operacionais para os fundos e muda, novamente, a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. É importante ressaltar que o Finam e o Finor foram extintos em 2001, e não houve, pois, admissão de novos projetos. Entretanto, permanece a possibilidade de os investidores continuarem fazendo opções para o Finam e o Finor, até sua conclusão.

5. Os incentivos fiscais estimulam a formação de capital fixo e social, com o objetivo de gerar emprego e renda, e promovem o desenvolvimento das regiões da Amazônia e do Nordeste (Brasil, [s.d.]). Há cinco modalidades recentes de incentivos fiscais a pessoas jurídicas que operam nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e que se enquadram nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional. Tais modalidades são: *i*) isenção de até 75% do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos; *ii*) isenção de até 12% do IRPJ para empreendimentos existentes; *iii*) reinvestimento desse imposto; *iv*) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e *v*) depreciação acelerada.

6. Análises exploratórias serão executadas ao longo do processo de avaliação continuada, quando não existirem informações necessárias para realizar as análises propostas dos referidos instrumentos: Finam, Finor e incentivos fiscais.

o desenvolvimento das regiões, por meio da concessão de crédito diferenciado, pelas instituições financeiras federais de caráter regional, para a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

O art. 6º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, dispõe sobre as fontes de recursos que constituem os fundos constitucionais de financiamento. A principal fonte de recursos desses fundos são os 3% do produto da arrecadação do IR e do IPI, observando-se a distribuição: 0,6% para o FNO; 0,6% para o FCO; e 1,8% para o FNE.

Além da parcela do produto da arrecadação entregue pela União, têm-se como fontes de tais fundos os retornos e os resultados de suas aplicações; a consequência da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados; as contribuições e as doações de financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; e as dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

2.1.2 Fundos de desenvolvimento regional

De acordo com o MI (Brasil, [s.d]), o FDA, o FDNE e o FDCO estão entre os principais instrumentos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil. Tais fundos têm por finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos, com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas.

Os fundos de desenvolvimento regional são viabilizados pelo art. 13 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais – sob a forma de equalização de taxa de juros – nas operações de crédito para investimentos, no âmbito do FDA, do FDNE e do FDCO.

Os fundos de desenvolvimento têm grande marco evolutivo com a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e com a Resolução nº 4.171, de 20 de dezembro de 2012, do Banco Central do Brasil (BCB), que permitiram que os recursos não aplicados ao final do exercício permanecessem na subconta da União, que – com os retornos dos financiamentos – passaram a integrar o patrimônio destes fundos (Brasil, [s.d.]).

A Resolução nº 4.265, de 30 de setembro de 2013, do BCB estabelece critérios, condições e prazos necessários à concessão de financiamentos ao amparo de recurso do FDA, do FDNE e do FDCO.

O art. 1º determina como projetos financiáveis empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados e diversificados na região de atuação da Sudam, da Sudene e da Sudeco, conforme disposto no regulamento do FDA, do FDNE e do FDCO, respectivamente; e que a participação dos fundos de desenvolvimento em projeto aprovado poderá ser de até 60% do investimento total do projeto, limitada no máximo em 80% do investimento fixo.

O art. 2º trata da remuneração dos agentes operadores. Permite-se a cobrança de até 0,2% do valor da operação de financiamento, limitada a R\$ 500 mil, para os serviços de análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos.

3 INSTRUMENTOS DA PNDR: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS OBSERVADAS NA DISPONIBILIDADE E NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Nesta seção, são comentadas algumas características observadas na aplicação dos recursos mais representativos da política regional. Seu objetivo é evidenciar tendências cristalizadas – quer seja na distribuição territorial dos recursos, quer seja na distribuição setorial –, em desacordo com alguns dos objetivos norteadores da atual PNDR e, portanto, passíveis de reavaliação e mudança.

3.1 Fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO)⁷

No período 1995-2012 – que concerne aos anos imediatamente subsequentes à instituição da estabilização macroeconômica –, os recursos aplicados pelos fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somaram, de maneira acumulada, o montante de R\$ 146,5 bilhões – valores constantes de 2010. Ao FNE, corresponderam 58,5% do total, enquanto para o FNO e o FCO os percentuais foram de 27,0% e 14,5%, respectivamente.⁸

A evolução dos recursos realizados pelo sistema revelou-se muito consistente no período e indicou nível crescente de desembolsos. Em 1995, o conjunto dos fundos constitucionais de financiamento desembolsou nas três regiões o montante de R\$ 2,4 bilhões; valor que foi multiplicado quase por dez e atingiu, em 2012, o montante de R\$ 20,0 bilhões – em reais de 2010.

7. Os fundos constitucionais de financiamento começaram a ser operados em 1989. Para efeitos deste trabalho, entretanto, a base de dados mais confiável obtida da série histórica de desembolsos começa a partir de 1995. Os dados anteriores a essa data estão sendo devidamente trabalhados, para serem incorporados à pesquisa. A ausência dessas informações para o período 1989-1994 não se constitui, contudo, em perda irreparável da trajetória da série histórica, pois, na fase inicial de implementação dos recursos, os montantes transacionados – com relação às economias regionais – eram de pequena dimensão.

8. Os montantes destinados pelo Tesouro aos fundos constitucionais de financiamento podem, eventualmente, a depender da demanda regional por recursos, ser ou não inteiramente aplicados (emprestados) entre 1995 e 2012. Os recursos remanescentes – e mais os devolvidos pelas empresas na forma de pagamento do principal e dos juros pagos – são integralizados de volta aos referidos fundos, para serem reaplicados em momento posterior.

O impacto potencial sobre a atividade econômica também tem se intensificado, uma vez que não apenas os recursos se expandem em termos numéricos, como também aumentam em relação aos PIBs regionais. Os desembolsos passam de 0,6% do produto regional, em 1995, para 2,3%, em 2012, na região Nordeste; de 0,2% para 1,0%, na região Norte; e de 0,2% para 1,6%, na região Centro-Oeste.

3.1.1 Composição estadual das aplicações nos fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO)

Uma avaliação inicial da distribuição dos recursos por estado em cada grande região em que se aplica os recursos dos fundos constitucionais de financiamento indica o fato de que a demanda por recursos, ao longo do tempo, tem guardado grande proximidade com o tamanho relativo da economia estadual no produto regional. Ou seja, quanto maior o tamanho da economia estadual no PIB regional, maior – na média – a fração de recursos captados pela economia regional (tabelas A. 1, A. 2 e A. 3). No caso da aplicação do FNE, destinada aos estados da região Nordeste e aos municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, no Polígono das Secas, destacam-se os percentuais de recursos demandados pelos três estados de maior economia na região, Bahia, Ceará e Pernambuco. Em subperíodos sucessivos analisados, o percentual de desembolsos nesses estados manteve patamar estável e superior ao dos demais. O estado da Bahia captou o equivalente a 25,3% dos desembolsos regionais, ao longo do período 1995-2012. Em seguida, vem o Ceará, com 15,3% do total, e Pernambuco, com 14%. Esses três estados juntos captaram, em média, 54,6% do total dos desembolsos do fundo no período citado. Nos anos mais recentes, de 2010 a 2012, a demanda conjunta desses estados continuou robusta, no patamar de 55,4% do total regional: a Bahia com 23,4%, o Ceará com 15,9% e Pernambuco com 17,1%.

Contanto seja verdade que a participação conjunta desses três estados na captação de recursos do FNE tenha sido inferior à sua participação no PIB regional (63,4%, em 2011), essas três economias têm sistematicamente se apropriado de pouco mais de metade dos montantes disponibilizados para o conjunto dos estados da região.

Na região Norte do país, semelhante padrão alocativo também se verifica. As duas economias estaduais de maior peso – com 68,4% do PIB regional em 2011 –, Pará e Amazonas, demandaram no período 1995-2012 a média de 51,8% do total regional.

Outros dois estados, Rondônia e Tocantins – de baixa população e com economias centradas em atividades agropecuárias – tiveram presença expressiva na captação de recursos. Rondônia captou, ao longo do período 1995-2012, 18,9% do total, enquanto Tocantins – estado recente e criado em 1989 – chegou a 20,7%

dos recursos. Juntos, captaram 39,6% dos recursos regionais do FNO no período 1995-2012, ensejando, assim, que o conjunto dos recursos apresentasse melhor distribuição regional.

Estados com economias e população pequenas da região, como Acre, Amapá e Roraima, tiveram baixa participação na captação geral de recursos. No período 2010-2012, entretanto, a utilização de recursos foi ampliada com relação ao seu histórico progresso – exceto para Roraima: a participação do Acre no último período chegou a 6,8% do total regional, enquanto sua média geral foi de 5,4%. O Amapá apresentou média geral de captação de 1,9%, e, para o período 2010-2012, sua participação chegou a 3,8%. Os movimentos de desconcentração do último período, no entanto, não podem ser classificados, ainda, como provenientes de efeitos duradouros.

De maneira mais conclusiva, na região Norte, a destinação de recursos do FNO tem seguido padrão de apropriação – ora na década de 1990, ora nos anos posteriores – estável, sem a percepção de variação regional relevante. Nesse caso, efeito inercial exercido pelo tamanho da economia tem sido presente na utilização de recursos de política regional, os quais deveriam exercer efeito contrário e mais obstinado de promoção da convergência regional das rendas.

Na região Centro-Oeste, por sua vez, destacam-se na utilização de recursos do FCO, no período 1995-2012, os estados com economias de forte expansão dos agronegócios: Goiás, com 45,6% do total; Mato Grosso, com 27,5%; e Mato Grosso do Sul, com 21,0%. O Distrito Federal (DF), com sua economia de serviços, captou, em média, apenas 5,8%. Nessa região, a distribuição estadual dos recursos mostra-se em consonância com o caráter distributivo sobre o estímulo à produção que a política de desenvolvimento deseja: O DF – que tem o maior PIB estadual da região (41,5%, em 2011), caracterizado por suas funções administrativas de capital da República – não é, como se deveria esperar, o maior tomador de recursos; os três demais estados, com 59,8% do produto regional, captam mais de 90% do total. De maneira similar ao constatado em demais regiões, a demanda média observada para cada estado da região – com exceção do DF –, em vários subperíodos, tem sido muito estável e tido correspondência muito próxima com o tamanho do PIB estadual na economia regional.

3.1.2 Interiorização dos recursos de financiamento

A orientação mais geral da política de desenvolvimento regional em prol de melhor distribuição espacial da atividade produtiva tem sido seguida na gestão no FNE, pelo que se observa da análise do recorte capital-interior dos dados. No conjunto da região, as microrregiões das nove capitais responderam por 28,7% dos desembolsos do período 1995-2012. Isoladamente em cada estado da região, também se verifica

esse padrão de desconcentração da demanda de desembolsos, com a microrregião da capital permanecendo sempre em contexto próximo ou abaixo dos 30% dos recursos totais no período.

Esse padrão se altera um pouco na década de 2000, quando microrregiões das capitais em Sergipe, em Alagoas, na Bahia, no Ceará e na Paraíba superaram por pequena margem o nível de 30%. Nos anos mais recentes do período 2010-2012, apenas as capitais de Alagoas e Pernambuco apresentaram percentual acima de 40% do total estadual. Nos demais estados da região, as capitais demandaram frações de investimentos abaixo de 30% do total estadual.

Uma preocupação que sempre se expôs para a política regional no Nordeste foi a da excessiva concentração da atividade produtiva e das fontes de financiamento do investimento nas três grandes RMs nordestinas: Salvador, Recife – inclusive Suape – e Fortaleza. Os dados para o FNE, entretanto, não confirmam essa preocupação. A participação dessas três no conjunto das nove capitais nordestinas foi de 64,4%, na média do período 1995-2012; fração que corresponde, por sua vez, a 18,5% (64,4% de 28,7%) do total geral regional.

Na região Norte do país, a situação apresenta-se também com baixa concentração de recursos do FNO, nas capitais dos sete estados. A média geral do período 1995-2012 foi de 14,2% para o conjunto das microrregiões das capitais. Foi apenas no Amapá que a capital se revelou a principal demandadora de recursos destinados ao estado e permaneceu com 70,4% do total no período. No Pará, pelo contrário, é onde a microrregião da capital demandou menos recursos: apenas 5,8% do total, no período 1995-2012.

No Norte, duas são as metrópoles regionais historicamente consolidadas: Belém e Manaus; estas capturaram 35,8% do total dos desembolsos destinados ao conjunto das capitais, o que representa 5,1% do total regional – inclusive interior –, entre 1995 e 2012.

Baixo nível de concentração também se encontra nos dados para a região Centro-Oeste. Apenas 16% é a participação das capitais nos recursos regionais do FCO no período 1995-2012. Majoritariamente, os recursos destinam-se a municípios fora da esfera metropolitana das capitais. Apenas na capital federal, Brasília, os recursos demandados pelo núcleo central – exceto os municípios do entorno – tiveram participação mais elevada de 41,2% no total, o que é razoável, em se tratando de Unidade Federativa (UF) de reduzido tamanho territorial.

3.1.3 A distribuição setorial dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento

Na região Nordeste, os recursos do FNE estiveram voltados – entre 1995 e 2012 – para o setor primário da economia (agricultura e pecuária), que permaneceu em média com 44,9% do total dos recursos do período. Ao setor secundário, couberam 38,3% dos recursos nesse período; ao terciário, foram destinados 16,8%. O peso do setor primário, entretanto, foi mais forte ainda na década de 1990, quando – entre 1995 e 1999 – esse setor captou cerca de 80% do total. Somente a pecuária nordestina foi responsável pela demanda de desembolsos do fundo na ordem de 50,4% do total na segunda metade da década de 1990. Por seu turno, o setor secundário da economia obteve apenas 20% do total dos desembolsos realizados.

Na década de 2000 (de 2000 a 2009), a destinação dos recursos entre setores produtivos tomou rumo diferente, com a ampliação dos recursos para os setores secundário e terciário da economia regional. Nessa etapa, a participação do setor primário foi reduzida para 42,7%, enquanto a do setor secundário passou para 39,6%, sendo impulsionada pela infraestrutura, que obteve 14,6% dos recursos totais. Ao terciário nordestino, foram alocados 17,7% dos recursos da década – sendo que, dessa fração, a parcela de 10% (mais de 50%) foi demandada pelo ramo de comércio.

Se, nos anos da década de 1990, houve predomínio da alocação de recursos no setor primário da economia regional, nos anos posteriores, os setores secundário e terciário passaram a ter maior relevância. Em particular, a indústria – que recebera apenas 18,1% dos recursos, no período 1995-1999 – atinge novo patamar, no período 2010-2012, com 27,3% do total.

Na região Norte, a composição setorial mostra mais destaque para o setor primário da economia. Na média geral do período 1995-2012, 82,5% do total foram destinados ao setor agropecuário e apenas 17,5%, à indústria. Ao longo do tempo, nota-se mudança – não podendo ser ainda considerada marcante –, que é a de aumento da participação do setor industrial na captação de recursos. Este último passou de apenas 8,4% dos desembolsos, entre 1995 e 1999, para 15,6%, no período 2000-2009, e atingiu 24,3%, entre 2010 e 2012. Paulatinamente, os recursos do FNO passam a ter maior presença no financiamento de atividades não primárias na economia da região Norte do país.

As escolhas setoriais levadas a efeito nessa região – com uso mais intenso de recursos para a agropecuária –, em primeira análise, parecem ter tido pouco efeito sobre a evolução do setor, comparativamente ao total nacional. Se, em 1995, o valor adicionado bruto (VAB) da agropecuária regional foi de 8,8% do total nacional do setor; em 2011, essa participação correspondia a pouco mais de 9,5% – dados

das Contas Regionais do IBGE.⁹ A alocação de recursos não teria surtido o efeito esperado sobre sua posição nacional no setor. Por sua vez, até mesmo com menor parcela de recursos do FNO para as atividades industriais, a participação regional no VAB da indústria nacional passou de 4,4%, em 1995, para 6,9%, em 2011.

Na região Centro-Oeste, os recursos que inicialmente estiveram muito mais concentrados nas atividades agropecuárias, nas décadas de 1990 e 2000, passaram – nos anos mais recentes – a observar crescente destinação para o setor industrial. A agropecuária – que demandou 75,2% ao longo do período 1995-2012 – mostrou arrefecimento no subperíodo 2010-2012, com a alocação de 55,2% do total. O setor secundário de sua economia captou 3,3% dos desembolsos do período 1995-1999, passando para 14,6% do total, de 2000 a 2009, para 44,8%, de 2010 a 2012. Na média geral do período 1995-2012, esse setor de atividade demandou 24,8% do total dos financiamentos do FCO. Nessa região, os recursos desse fundo contribuem para significativa expansão da participação relativa da região no VAB da agropecuária e da indústria no total nacional: no caso da primeira, de 11,3%, em 1995, para 17,7%, em 2011; e no caso da segunda, de 3,8%, em 1995, para 5,8%, em 2011.

Sem dúvida, avaliação mais criteriosa, do ponto de vista tanto intrasetorial como territorial – comparando-se as três experiências macrorregionais: do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste –, precisa ser levada adiante, de maneira a entender como as escolhas feitas para aplicação de recursos influenciam os encadeamentos setoriais, bem como contribuem para o fortalecimento de cadeias produtivas e a convergência territorial do desenvolvimento.

3.2 Fundos de desenvolvimento (FDNE, FDCO e FDA)

Os fundos de desenvolvimento atuam complementarmente, em termos de recursos mobilizáveis, aos fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO). Entretanto, segundo a tabela 1, com estimativas do MI, seu papel poderá ganhar reforço nos próximos anos. Em exercício prospectivo para a trajetória dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento, o citado ministério indica disponibilidade conjunta de R\$ 5,7 bilhões, em 2015, para o FDNE, o FDCO e o FDA; os quais se somarão a R\$ 24,3 bilhões para o FCO, o FNO e o FNE. Portanto, os primeiros serão responsáveis por 19,1% do total dos fundos regionais.¹⁰

9. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default.shtm>>.

10. Dados estimados pela Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do MI.

TABELA 1
Projeções dos fundos de desenvolvimento e dos fundos constitucionais de financiamento (2015-2025)
 (Em R\$ bilhões)

Ano/fundo	FDCO	FDNE	FDA	Total (FDCO, FDNE e FDA)	FCO	FNE	FNO	Total (FCO, FNE e FNO)	Total geral
2015	1,10	2,71	1,91	5,71	5,13	13,56	5,59	24,28	30,00
2016	1,10	2,92	2,05	6,07	5,34	14,10	5,81	25,25	31,32
2017	1,29	3,11	2,17	6,57	5,55	14,66	6,05	26,26	32,83
2018	1,42	3,28	2,28	6,97	5,78	15,25	6,29	27,31	34,28
2019	1,54	3,51	2,44	7,49	6,01	15,86	6,54	28,41	35,90
2020	1,66	3,74	2,59	8,00	6,25	16,50	6,80	29,54	37,54
2021	1,78	3,97	2,75	8,50	6,50	17,16	7,07	30,72	39,22
2022	1,91	4,18	2,90	8,99	6,76	17,84	7,35	31,95	40,94
2023	2,03	4,40	3,04	9,46	7,03	18,56	7,65	33,23	42,69
2024	2,15	4,60	3,18	9,93	7,31	19,30	7,95	34,56	44,49
2025	2,27	4,80	3,31	10,38	7,60	20,07	8,27	35,94	46,32
Total	18,23	41,23	28,60	88,06	69,25	182,85	75,38	327,48	415,54

Fonte: Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do MI.

Obs.: Preços constantes de 2014.

Os recursos de todas as fontes deverão sofrer expansão contínua até, pelo menos, 2025, quando o montante previsto para o FDNE, o FDCO e o FDA será de R\$ 10,4 bilhões (22,4% do total) e o montante estabelecido para o FNO, o FNE e o FCO será de R\$ 35,9 (77,6% do total). De maneira cumulativa, entre 2015 e 2025, prevê-se a ordem de R\$ 88 bilhões para o FDNE, o FDCO e o FDA, enquanto – também cumulativamente – para o FNO, o FNE e o FCO, a previsão durante esse período é de R\$ 327,5 bilhões.

É na região Nordeste que tradicionalmente os instrumentos de política regional apresentam maior evidência em termos de recursos. Algumas evidências da trajetória dos recursos do FDNE, sucessores do antigo Finor, podem ser ilustrativas para o propósito de avaliação de políticas. Segundo documento da Sudene, o objetivo primordial deste fundo é: “Assegurar recursos para investimento na área de atuação da Sudene, em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas” (Sudene, [s.d.]).¹¹

Inicialmente, considere-se que o porte mínimo do empreendimento candidatável aos recursos do FDNE é de R\$ 50 milhões para o investimento total projetado, ou, alternativamente, deve-se considerar que a receita operacional bruta

11. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne>>.

anual deverá ser superior a R\$ 35 milhões. Isso significa que pequenas e médias empresas da região Nordeste permanecem impossibilitadas de utilizarem esse tipo de recurso público para investimento.

A demanda por recursos do FDNE pode ser direcionada indistintamente para implantação, diversificação, modernização e/ou ampliação de unidade produtiva, limitado a que essa fonte não ultrapasse 60% do total do investimento pleiteado.

Em termos setoriais, os recursos parecem ter ordem de prioridade de aplicação muito elástica, como pode ser observado a seguir.

- 1) Infraestrutura (sete ramos: energia; transportes; telecomunicações; portos e terminais; instalação de gasodutos e produção de gás; produção, refino e/ou distribuição de petróleo e seus derivados e de biocombustíveis; e abastecimento de água e esgotamento sanitário).
- 2) Serviços (dois ramos: turismo – inclusive hotelaria e centros de convenções; e logística – rodoviária, ferroviária, hidroviária e multimodais, inclusas).
- 3) Inovação tecnológica (cinco ramos: indústria de instrumentos de precisão; indústria farmacêutica – inclusive fármacos e hemoderivados; biotecnologia, mecatrônica e nanotecnologia; informática (*hardware* e *software*); e eletroeletrônica, microeletrônica e semicondutores).
- 4) Setores tradicionais entre os quais se incluem : *i*) agricultura (agricultura e fruticultura irrigada em área de vocação agropastoril; e agroindústria voltada para áreas irrigadas e/ou polos agrícolas e de aquicultura); *ii*) indústria extrativa de minerais metálicos e não metálicos; *iii*) indústria de transformação – são nove os ramos beneficiados: a) couro, peles, calçados e artefatos; b) plásticos e seus derivados; c) têxtil e confecções; d) fabricação de máquinas e equipamentos; e) químicos – excluídos os explosivos –, petroquímicos e materiais plásticos – inclusive produção de refino de petróleo e seus derivados; f) papel e celulose, desde que integrados a projetos de reflorestamento; g) móveis e artefatos de madeira; h) alimentos e bebidas; e i) indústrias de veículos pesados, automotiva e de material de transporte.

São, portanto, mais de 25 ramos de atividade, na área de atuação da Sudene, em que o FDNE pode aplicar-se. Esses ramos podem ser ora tradicionais ora modernos e estar nos serviços, na agricultura ou na indústria, indistintamente. Pela lista extensa de ramos a serem acolhidos, é muito difícil captar quais são realmente as prioridades da política que orienta tais aplicações de recursos. É razoável imaginar que padrão de alocação similar pode estar ocorrendo nas regiões Norte e Centro-Oeste, com os recursos do FDA e do FDCO.

Significativo que – no documento *Mapa de previsão de desembolso financeiro* (MDF), de 2014,¹² realizado pela Sudene ainda em 2013 – se previu o montante de recursos na ordem de R\$ 3,1 bilhões para 2014 para dezoito projetos de investimento, sendo que apenas três destes capturariam o equivalente a R\$ 2,2 bilhões, ou 68,9% do total. Por sua vez, entre estes, um grande projeto de investimento na área automobilística passaria a demandar R\$ 1,4 bilhão, ou 47,2% do total previsto para esse ano.

4 BREVE RESENHA DAS AVALIAÇÕES DOS INSTRUMENTOS DA PNDR

Esta seção está organizada pela data de publicação e pelos métodos utilizados nos trabalhos citados. Devido ao grande número de trabalhos apresentados, também organizamos esta apresentação pelo ambiente institucional de origem destes: academia, Ipea, BNB e Basa. Essa disposição por regiões e períodos facilita o encontro de resultados robustos a mudanças metodológicas e de incoerências, que poderão servir de objeto de estudo para avaliações futuras.

Uma das primeiras avaliações de impacto dos fundos constitucionais de financiamento – que são um dos principais instrumentos atualmente utilizados pela PNDR – foi realizada por Barbosa (2005), a partir de análise descritiva de dados para o período 1994-2002. Esta enfatiza a importância do FNE para a região Nordeste, ao mostrar que essa região concentra a maior proporção de agricultores familiares do país e estes têm o menor acesso ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), ao mesmo tempo questiona a necessidade do FCO na região Centro-Oeste, em que ocorre justamente o contrário. O trabalho também revela que, naquele período avaliado, os bancos retinham parte dos recursos – pois estes eram corrigidos e acoplados a seu patrimônio líquido – e inseriam produtores de maior porte na definição dos microprodutores para reduzir seus riscos de crédito. Essa prática, no entanto, não é mais executada pelo BB no final do período analisado, quando o fundo passa a assumir o risco de crédito.

Seguiram-se a essas, várias análises descritivas que abordaram a dificuldade dos fundos constitucionais de desenvolvimento em reduzir as desigualdades intrarregionais. Jayme Júnior e Crocco (2005) mostram que o crédito ofertado pelos fundos entre 1989 e 2004 se concentrava em locais mais desenvolvidos, devido à maior preferência por liquidez, tanto dos bancos como do público. Cintra (2007) revela que os recursos emprestados entre 1994 e 2006 se direcionavam na maior parte para os municípios mais desenvolvidos.

Esses resultados também foram encontrados em trabalhos econométricos. Por meio de econometria em corte espacial para 895 municípios das regiões Norte

12. Documento obtido no seguinte endereço eletrônico: <<http://migre.me/vU23s>>.

e Centro-Oeste, Oliveira e Domingues (2005) concluem que, apesar dos recursos do FNO e do FCO ofertados entre 1991 e 2000 estarem positivamente correlacionados à atividade econômica (renda *per capita*), à expectativa de vida, ao nível de escolaridade e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estes foram pouco significativos para o crescimento da renda *per capita* dos municípios. Almeida, Silva e Resende (2006) utilizam cálculos de correlação por mínimos quadrados ordinários (MQO), para o período 1994-2004, e concluem que os empréstimos dos três fundos constitucionais de financiamento não se direcionam de forma prioritária para os estados ou os municípios mais pobres.

Macedo e Mattos (2008) indicam tendência à concentração dos empréstimos, no período 1989-2005, em áreas mais dinâmicas e adjacências, como é o caso, por exemplo, do turismo nas capitais nordestinas, da agricultura irrigada em Petrolina e da agricultura e da agroindústria da soja na região Centro-Oeste, em Barreiras, no sudoeste maranhense e no piauiense e em atividades normalmente já consolidadas e com boas perspectivas econômicas, pois o montante dos recursos emprestados às cooperativas, aos mini, micro e pequenos produtores e às empresas representou 41,6%, 45,8% e 47,1% do valor contratado por todos os tomadores do FCO, do FNO e do FNE, respectivamente.¹³

Essa interpretação de Macedo e Mattos (2008) merece, no entanto, algumas críticas. Não se pode concluir que esses percentuais são de fato concentradores sem compará-los à participação dessas empresas e desses produtores na produção total da região. E, no que diz respeito à concentração espacial dos recursos, os autores também revelam que o volume de recursos emprestados ao grupo de municípios com população menor que 50 mil habitantes foi proporcionalmente maior que a participação de suas economias no produto regional e de suas populações na população total da região.¹⁴ Outro ponto a salientar é a trajetória do impacto intertemporal das políticas públicas. Aplicações dos recursos dos fundos que acentuem o dinamismo de locais em que as condições necessárias para um ciclo de crescimento já existam e que conduzam – no curto prazo – a uma concentração econômica intrarregional, aliada a uma desconcentração inter-regional, podem – no longo prazo – reduzir a concentração intrarregional, caso esse dinamismo e adensamento econômicos transbordem, ao longo do tempo, para regiões adjacentes menos desenvolvidas, que podem se tornar mais atraentes ao investimento mediante a execução coordenada de políticas públicas – por exemplo, por meio de investimentos em infraestrutura e educação.

13. Acrescente-se que o total dessas operações representa, no entanto, 88,6%, 94% e 98,6% das operações do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), respectivamente.

14. O grupo de municípios com populações abaixo de 50 mil habitantes – que representava, em 2004, 46,2% da população total da área de abrangência dos fundos e 33% de seu produto interno bruto (PIB) – recebeu 56,5% de todo o valor financiado no período 1989-2005.

Importante contribuição para a análise dos instrumentos financeiros de desenvolvimento regional é oferecida pelo BNB, a partir da formulação, que se iniciou em 2005, de matriz de estrutura lógica que pauta todos os instrumentos de avaliação e descreve – em valores absolutos e por periodicidade, atividade, produto e local – diversos dados sobre a execução, a efetividade e os resultados de suas aplicações. Os relatórios do BNB (2009a; 2009b) enfatizam que os recursos do FNE influenciaram a geração de empregos nos setores de pecuária, indústria e agricultura, em grau decrescente de importância. O relatório do BNB (2009c) conclui que o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (Agrin) contribuiu para a geração de emprego e renda, para a elevação do valor agregado da produção agrícola e para a modernização tecnológica dos empreendimentos agroindustriais – entre 1998 e 2006 –, mesmo que ainda de forma pouco significativa, por necessitar de expansão no volume dos empréstimos.

Os resultados diversos apresentados anteriormente são melhor compreendidos e compatibilizados pelas estimativas publicadas no trabalho de Silva, Resende e Silveira Neto (2006), que mostram que os recursos do FNE e do FNO não afetaram a taxa de variação do salário médio pago pelas firmas, mas elevaram a taxa de variação do número de empregados das micro e pequenas empresas beneficiadas, entre 1995 e 1998, pelo FNE e – em menor nível –, entre 2000 e 2003, pelo FNO. Isso pode ser explicado por maior importância relativa dos financiamentos em meados da década de 1990, ou por possível menor acesso a financiamentos alternativos das firmas não beneficiadas no Nordeste e/ou, finalmente, por melhor gerência na aplicação dos recursos do FNE. Esse trabalho também inovou metodologicamente pelo uso do pareamento por escore de propensão (PSM – propensity score matching)¹⁵ e proporcionou espaço para uma extensa literatura, que utilizou o PSM em anos seguintes.

Silva, Resende e Silveira Neto (2007b) demonstraram que os recursos do FNE não mais influenciam a geração de empregos quando a amostra de dados é expandida do período 1995-1998 para o período 1995-2000. Os trabalhos de Silva, Resende e Silveira Neto (2007a; 2009) obtêm resultados similares para o Norte e o Nordeste e – ao acrescentarem dados para a região Centro-Oeste, no período 2000-2003 – mostram que os empréstimos do FCO não tiveram influência no crescimento do emprego e do salário médio. Por sua vez, Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) revelam – também por cálculos de PSM – que o fundo aumentou o crescimento do emprego nas empresas beneficiadas, mas não afetou o do salário médio, entre 1999 e 2005; resultado que não é confirmado por BNB (2009d). Este, ao utilizar o método do PSM para esse período, encontrou impactos

15. O pareamento por escore de propensão (PSM) e os demais métodos que serão foco da proposta de avaliação continuada da PNDR serão mais bem detalhados na seção 5 deste capítulo.

estatisticamente significantes no emprego e na renda das empresas que recebem benefícios do FNE. Os resultados de estimações por PSM para a região Norte – obtidos por Basa (2013e) para o período 2000-2010 – foram bem distintos dos conseguidos para a região Nordeste, pois demonstraram que o impacto do FNO foi bastante expressivo e estatisticamente significativo sobre a massa salarial, mas quase irrelevante para o nível de emprego. Esses cálculos também mostraram que empresas do setor industrial e com empregados mais experientes tinham maior probabilidade de obter financiamento, e esta probabilidade não dependia do valor do PIB municipal.

Em análise para os períodos 2000-2003 e 2000-2006, Resende (2012a) revela que os empréstimos do FNE-industrial elevaram o aumento do emprego no nível das firmas, mas não foram suficientes para gerar crescimento no PIB *per capita* em nível macro (dos municípios). Por sua vez, no caso do estado do Ceará, Resende (2012b) encontra, pelo método de primeira diferença, impactos positivos da aplicação de recursos do FNE-industrial sobre a geração de empregos no nível da empresa e em nível municipal durante os períodos 2000-2003 e 2000-2006. Ao estenderem o período para 2000-2008, Galeano e Feijó (2012) evidenciam – também pelo método PSM – que os créditos dos fundos constitucionais de financiamento e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apenas foram positivos e estatisticamente significativos sobre o PIB *per capita* e a produtividade do trabalho na região Norte.

Trabalhos mais recentes para a região Norte, com focos mais abrangentes sobre os impactos da PNDR, passaram a ser publicados pelo Basa a partir de 2013. Tendo-se por base estimativas de modelos de dados em painel,¹⁶ o Basa (2013a) mostra que a taxa de crescimento do capital físico foi baixa, de 1995 a 2009. Como o capital natural é abundante na região e as empresas não conseguem incorporar em suas planilhas de custo os danos causados pelo uso dos recursos naturais, os retornos proporcionados pelo capital físico passam a ser preponderantes. Esse resultado é coerente com a conclusão do relatório seguinte (Basa, 2013b) – para o período 1990-2010 –, de que não houve mudanças na relação capital-trabalho e na intensidade de uso do solo nas atividades agropecuárias amazonenses, mas que, por sua vez, ocorreram avanços do acesso aos serviços de assistência técnica e às práticas de manejo e conservação do solo.

O próximo relatório do Basa (2013c) também se ateu à dinâmica da produtividade na região Norte e – a partir de resultados coerentes entre diversas

16. Modelos de efeitos fixos, efeitos aleatórios, mínimos quadrados generalizados factíveis (MQGF) e efeitos fixos com variáveis instrumentais (mínimos quadrados de dois estágios – MQ2E, método dos momentos generalizados – MMG e painel dinâmico).

metodologias¹⁷ para os períodos 1975-1985 e 1996-2006 – demonstrou ter existido um processo de convergência em direção a classes inferiores de produtividade da terra e da mão de obra nas áreas mínimas comparáveis (AMCs) da região Norte, bem como um processo menos representativo de convergência em direção às classes superiores; esses processos não estão estatisticamente relacionados ao crédito ofertado. No entanto – a partir de simulações de modelo de equilíbrio geral computável (EGC), que conseguem absorver as substituições entre os bens de consumo resultantes de mudanças nos preços relativos, com a base de dados da matriz insumo-produto (MIP) de 1999 –, o Basa (2013d) concluiu que existem efeitos multiplicadores positivos do crédito sobre o produto, a renda e o salário de todos os estados do Norte. Todavia, o fato de a oferta de crédito estar concentrada nos estados do Tocantins e do Pará – que são justamente os estados com economias mais expressivas e atividades mais concentradas em poucos setores – fez com que não se conseguisse redução dos desequilíbrios regionais por meio do crédito.

O relatório seguinte (Basa, 2013f) organizou entrevistas coletadas em 234 empreendimentos de todos os estados da região Norte, entre 2006 e 2011, e confirmou – a partir das respostas da maioria dos entrevistados – que a política de crédito foi conduzida com eficácia e contribuiu para a economia local; e regressões multivariadas pelo método dos momentos generalizados (MMG) concluíram que o FNO ajudou a elevar o faturamento bruto, a ocupação de mão de obra, a produtividade do trabalho, a margem de lucro e a inserção dos produtos nos mercados. Outro ponto interessante levantado pelo relatório se refere à conclusão de que os impactos do fundo sobre indicadores econômicos, sociais, tecnológicos e ambientais atingiram níveis fortemente assimétricos entre os empreendimentos, o que fortalece a estratégia de crescimento desequilibrado e divergente entre os setores da economia e os estados na região Norte.

Para finalizar, citam-se neste parágrafo três importantes estudos publicados pelo Ipea, em 2014, que obtêm novas conclusões ao tratar – com dados em painel – de período mais recente: de 2004 a 2010. Resende (2014a) concluiu que os recursos do FNE-total apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* nos municípios e nas microrregiões, e que estes foram majoritariamente influenciados pelo desempenho dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário. Resende, Cravo e Pires (2014) concluem que o FCO impacta positivamente o crescimento do PIB *per capita* de municípios e é influenciado principalmente pela sua modalidade empresarial. Para Resende (2014b), enquanto os recursos do FNO-total apresentaram relação inversa com o crescimento do PIB *per capita*

17. β -convergência e σ -convergência, densidades de distribuição, matrizes de transição de Markov, núcleo estocástico e clubes de convergência com modelo *thresholds*.

em nível municipal, a avaliação do FNO-setorial sugere impactos positivos sobre o aumento do crescimento econômico, possivelmente resultado dos empréstimos concedidos aos setores rural e de comércio/serviços, no nível municipal.

O impacto positivo do crédito sobre o crescimento econômico municipal – que passa a ser encontrado nos artigos que avaliam períodos mais recentes – sugere a importância do crescimento no volume de crédito ofertado nos últimos anos para a observação desses efeitos positivos e indica a necessidade de utilizar, de forma mais eficaz, esse maior montante de recursos disponíveis atualmente, para que o crédito passe a ser capaz de estimular de modo mais significativo tanto as empresas e os municípios quanto as micro e mesorregiões em que operam.¹⁸

Apesar de existirem diversas avaliações de impacto para os três fundos de financiamento (FNO, FCO e FNE), a diversidade de metodologias e os períodos de análise nesses trabalhos demandam comparações cuidadosas entre suas conclusões na busca por resultados contraditórios, que mereceriam novas avaliações e análises baseadas em metodologia e no lapso no tempo em comum para os três fundos – e que inclua os demais instrumentos da PNDR –, de forma a expandir o conhecimento sobre a atual política de crédito desenvolvido no âmbito da PNDR e a tornar mais simples a comparação entre os efeitos dos instrumentos existentes. A criação dessa metodologia deve considerar futuras avaliações periódicas, que facilitem a tomada de decisão dos rumos dos instrumentos de financiamento da política. Essa proposta de avaliação continuada é discutida a seguir.

5 METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS FUNDOS REGIONAIS E DOS INCENTIVOS FISCAIS

Nesta seção, discute-se a metodologia proposta para a avaliação continuada dos instrumentos da PNDR – isto é, os fundos constitucionais de financiamento e os fundos de desenvolvimento apresentados anteriormente. A seguir, justifica-se a necessidade de avaliação continuada, discute-se a ideia de ciclo de avaliação e detalha-se a proposta de avaliação continuada.

5.1 Por que uma avaliação continuada dos instrumentos da PNDR?

Os vários instrumentos da PNDR – apresentados nas seções anteriores – aplicam bilhões de reais a cada ano, a fim de cumprir seus objetivos. A necessidade de avaliação de cada um desses instrumentos é clara. Entretanto, tendo-se em vista os vários instrumentos de política, os diversos tipos de avaliação possíveis e o tempo de maturação para observar os efeitos de cada política implementada, é importante que se façam avaliações de forma continuada e sistematizada. Portanto, a seguir,

18. Para uma discussão detalhada sobre os micro e macroimpactos dos fundos constitucionais de financiamento, ver Resende (2012a) e Resende (2012b).

detalha-se proposta para avaliação continuada dos instrumentos da política que tem a ambição de congregar experiências passadas pontuais e não coordenadas em ciclo de avaliação sistematizado, em que se poderá comparar os resultados das avaliações com periodicidade predefinida, a fim de melhor informar as decisões dos gestores da política regional brasileira.

A metodologia de avaliação continuada é aplicação sistemática de métodos de avaliação, com o intuito de verificar os impactos econômicos e sociais, acompanhar a implementação e averiguar a utilidade de cada instrumento da PNDR. Especificamente, essa metodologia envolve a utilização de vários métodos de avaliação para um mesmo período de tempo, com o intuito de analisar e promover melhorias no planejamento, no monitoramento, na eficácia e na eficiência dos instrumentos da PNDR.

Tomando-se por base os objetivos e as atribuições legais e institucionais dos fundos e dos demais incentivos fiscais, uma proposta de avaliação deve orientar-se pelos seguintes eixos, que podem ser enquadrados esquematicamente nos seguintes níveis de avaliação.

FIGURA 2
Eixos de avaliação dos instrumentos da política regional

Avaliação de eficácia	Avaliação de eficiência	Avaliação qualitativa	Avaliação do impacto sobre o problema
A. Avaliação da eficácia dos fundos sobre o emprego e a produtividade dos beneficiários	B. Avaliar a eficiência dos empreendedores beneficiados. E traçar quais estratégias poderiam ser seguidas para reduzir a ineficiência de tais empreendedores	C. Pesquisa qualitativa para esclarecer pontos ou resultados obscuros em pesquisa qualitativa anterior	D. Avaliação – <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> – do impacto dos fundos sobre a redução das disparidades regionais – econômicas e sociais

Elaboração dos autores.

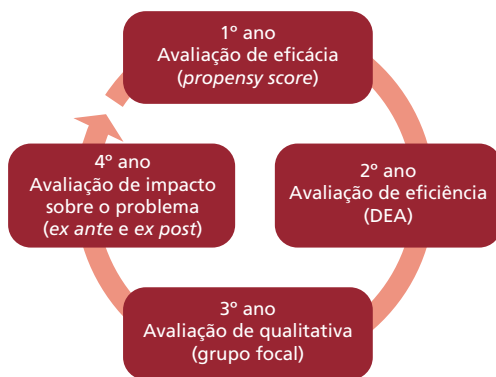
5.2 Proposta de avaliação continuada: a ideia de ciclo de avaliação

Os quatro blocos de avaliações apresentados anteriormente podem acontecer em ciclos durante um período de quatro anos, discriminados na figura 3. Esse período se encaixa no mesmo período de planejamento do Plano Plurianual (PPA) – isto é, a cada ciclo de avaliação, é possível melhor informar o PPA seguinte. Ressalte-se que, existindo dados disponíveis, todos os instrumentos podem utilizar e seguir a mesma estrutura de avaliação a cada ano. Se – para determinado instrumento da PNDR – não existirem dados no formato necessário para realizar as avaliações propostas a seguir, será efetuada uma análise descritiva e exploratória dos dados disponíveis, que busque avaliar seu desempenho. Ademais, a proposição dessa metodologia de avaliação

continuada não impede que outros estudos sobre a política sejam desenvolvidos de maneira complementar, ao longo dos anos.

O processo de avaliação iniciar-se-á no primeiro ano, com avaliações de eficácia pelo método PSM. No segundo ano, empreender-se-á estudo de eficiência, por meio do método análise envoltória de dados (DEA – em inglês, *data envelopment analysis*). No ano seguinte, avaliação qualitativa dos instrumentos da PNDR realizar-se-á por meio do método de grupo focal. Por fim, no quarto e último ano do ciclo, efetuar-se-ão análises de impacto dos instrumentos da PNDR sobre a evolução das desigualdades regionais por métodos *ex ante* (modelos inter-regionais de equilíbrio geral computável – IEGC) e *ex post* (regressões econométricas com dados em painel). Esse cronograma de execução se justifica, principalmente, por três razões: *i*) o ciclo de quatro anos adere-se ao período do PPA e fornecerá subsídios aos formuladores da referida política, tanto ao final de cada ano de avaliação quanto ao final de cada ciclo; *ii*) as avaliações são complexas e necessitam de tempo para suas análises serem realizadas, e, por isso, optou-se por fazer uma avaliação a cada ano; *iii*) a ordem das análises foi definida pela disponibilidade de dados e pelo objetivo de obter ao final do ciclo de quatro anos avaliações que compreendam o mesmo período temporal.¹⁹ A seguir, é realizada breve discussão das escalas espaciais em que as avaliações serão empreendidas, de cada um dos métodos utilizados e sobre o que estes objetivam responder e analisar.

FIGURA 3
Ciclo de avaliação (quatro anos)



Elaboração dos autores.

19. Esclareça-se que os dados de PIB municipal, por exemplo, são publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com defasagem temporal de cerca de três anos. Nesse sentido, as avaliações dos macroimpactos utilizando tais informações serão realizadas no último ano do ciclo. Por exemplo, tal avaliação – para o período 2006-2014 – será realizada apenas em 2018, visto que os dados do PIB municipal para 2014 somente estarão disponíveis em 2017. Por sua vez, as informações das empresas (microdados) são disponibilizadas de forma mais célere tanto pelos bancos administradores dos fundos quanto pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que disponibiliza os dados com no máximo um ano de defasagem, o que possibilita iniciar a avaliação – no período 2006-2014 – e utilizar o método PSM já em 2015.

5.3 As escalas de avaliação: micro e macroavaliações

Uma questão importante nas avaliações discutidas nessa proposta está na distinção dos resultados no nível micro e macro – ou seja, entre o nível da empresa – ou do empreendedor – e o de alguma escala geográfica mais ampla, como o município e a microrregião.

Resende (2012a) afirma que os resultados da avaliação de impacto de determinada política pode mudar de acordo com a escala espacial utilizada na unidade observacional. Essa variabilidade seria causada pela existência do que é conhecido na literatura como problema da unidade de área modificável (*Maup – modifiable areal unit problem*), que ocorre quando a mesma base de dados produz diferentes resultados que variam com o nível de agregação dos dados. Sugere-se, então, que – ao avaliarem-se os instrumentos da PNDR – se utilizem escalas diferentes para indicar conclusões dos efeitos da política ao longo das diferentes escalas geográficas, tendo-se em vista, também, que a abordagem dessa política é multiescalar. Ademais, os resultados das avaliações serão analisados pelas diferentes tipologias da PNDR (regiões classificadas por *alta renda, baixa renda, dinâmica* ou *estagnada*).

As avaliações em escalas espaciais diversas são, portanto, cruciais para verificar se os diferentes resultados entre as diversas escalas seriam provocados por fenômenos econômicos – tais como transbordamentos de conhecimento, encaideamentos de insumo-produto e efeitos da força de trabalho disponível sobre a produtividade –, ou se refletem apenas os diferentes sistemas de zoneamento (Briant, Combes e Lafourcade, 2010). A seguir, são discutidos, resumidamente – para mais detalhes, consultem-se as referências indicadas –, os métodos de análise que serão utilizados na avaliação continuada dos instrumentos da PNDR.

5.3.1 Avaliação de eficácia: PSM – 1º ano

Como Peixoto *et al.* (2012) explicam de maneira bastante clara, o método de pareamento (*matching*) objetiva construir grupo de controle semelhante ao grupo de tratamento, em termos de determinadas características observáveis. De acordo com as hipóteses desse método, cada membro do grupo de tratamento teria um par no grupo de controle, que representaria o resultado que este teria obtido, caso não houvesse sido tratado.

O PSM é uma evolução dos métodos descritivos de avaliação e já vem sendo realizado pelo BNB, pelo Basa e pelo Ipea para medir o impacto sobre o estoque de emprego, salário médio e massa salarial. Este consiste em comparar os indivíduos que recebem (grupo de tratamento) com os que não recebem desembolsos do fundo (grupo de controle). Os indivíduos são separados pela probabilidade em obter financiamento, dadas suas características (*propensity scores*) realizadas por

meio de modelo logit, no qual avaliam se cada variável selecionada é significativa formando os grupos. Em seguida, são utilizados os métodos de *matching* pareamento – estratificação ou Kernel são os mais empregados – para separar e comparar as características médias dos grupos e verificar aquele que sofre maior impacto.

A análise da eficácia torna-se útil para verificar se as metas do programa foram alcançadas no nível das empresas beneficiadas. Essa análise procura responder questões tais como: “O que teria acontecido se o programa não fosse aplicado?” e “O programa funciona?”. As respostas para essas perguntas deverão ser respondidas pela análise de eficácia por meio de relações de causa e efeito estabelecidas entre o programa e os resultados.

5.3.2 Avaliação de eficiência: DEA – 2º ano

A DEA procura responder quais unidades produtivas são eficientes e, em seguida, ordenar todas as empresas, de acordo com seu nível de eficiência. Em seguida, seria possível traçar quais estratégias poderiam ser seguidas para reduzir a ineficiência das unidades produtivas.

O método DEA é uma técnica de programação linear desenvolvida por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) para a estimação não paramétrica de funções de produção e para estabelecer a eficiência de unidades produtivas. De acordo com Soares de Mello *et al.* (2005), a DEA otimiza cada observação individual, com o objetivo de calcular fronteira de eficiência – determinada pelo critério de Pareto –, em contraste com as aproximações paramétricas, que otimizam plano de regressão a partir das observações.

Na literatura da DEA, as unidades observacionais – ou produtivas – são conhecidas como *decision maker unit* (DMU), uma vez que esse modelo de análise proporciona medida para avaliar a eficiência relativa das unidades tomadoras de decisão. O objetivo é gerar um conjunto de referência convexo fechado e, a partir disso, classificar as DMUs em eficientes ou ineficientes, tendo-se como base a superfície formada.

A análise de DEA procura comparar uma amostra de DMUs que realizam determinada tarefa e se distinguem nas quantidades de insumos que utilizam e na quantidade de produtos resultantes. A partir da identificação das unidades mais eficientes, a fronteira de produção é traçada, e, assim, tem-se o *benchmark* para as DMUs ineficientes.

A partir de então, é possível determinar a eficiência de cada DMU concernente a todas as demais unidades observacionais da amostra, criando-se ordenação das unidades, de acordo com sua eficiência relativa. Dessa forma – de acordo com Gomes (2001) –, seria possível, por exemplo, subsidiar estratégias de produção

que maximizem a eficiência das DMUs avaliadas, corrigindo-se as ineficientes. Nesse sentido, a contribuição dessa avaliação seria definir setores mais estratégicos – e eficientes – quanto ao recebimento do crédito, além de buscar investigar o porquê da maior e da menor eficácia de certas empresas, no intuito de corrigir as ineficiências. Essa última questão poderia continuar a ser investigada com mais detalhes, a partir de avaliação qualitativa que será o foco da próxima subseção.

5.3.3 Avaliação qualitativa: grupo focal – 3º ano

Esse método – apesar de ser pouco comum nos trabalhos de economistas por não lidar com estatísticas – é capaz de adicionar informações importantes e complexas, acerca dos instrumentos e dos impactos da PNDR. As pesquisas qualitativas caracterizam-se pela avaliação de percepções dos atores acerca de várias questões – por exemplo, ambiente institucional da política, da aplicação dos recursos, da relação banco/cliente, das dificuldades de acesso aos recursos etc – e pela identificação das características subjetivas do tema estudado. Entre as técnicas utilizadas na pesquisa qualitativa, o grupo focal é uma das mais empregadas e – de acordo com Dias (2000) – atualmente tem alcançado altos índices de popularidade, principalmente, pela sua adaptabilidade a qualquer tipo de abordagem (exploratória, fenológica ou clínica).

De acordo com Krueger e Casey (2009), o grupo focal é definido por uma série de discussões – destinadas a obter percepções sobre área definida de interesse – e entrevistado em ambiente permissivo, não ameaçador e cuidadosamente planejado. Em outras palavras, seriam grupos de pessoas reunidas para avaliar e identificar problemas. Especificamente, o objetivo do grupo focal para avaliar os instrumentos da PNDR seria o de aprofundar os conhecimentos sobre as necessidades, as percepções, as atitudes e as ideias do público-alvo desse programa.

Na prática, o grupo focal inicia-se com uma reunião entre os pesquisados e um moderador, com ampla participação de todos os participantes. Porém, antes das reuniões, algumas etapas são necessárias. A primeira é o planejamento, em que os objetivos da pesquisa são definidos para a produção do questionário e a escolha dos entrevistados que comporão o grupo a ser entrevistado. Em seguida, os moderadores são escolhidos, e uma lista de perguntas é selecionada para instigar o debate e servir como guia para o moderador. De acordo com Dias (2000), em geral, o moderador é responsável pela elaboração do guia de entrevista, pela condução da discussão, bem como pela análise e pelo relato de seus resultados. As próximas etapas – além do planejamento e da escolha do moderador – incluem a escolha do local e dos participantes, respectivamente. A escolha dos participantes pode ser de forma a montar grupo homogêneo ou heterogêneo, a depender do objetivo da pesquisa. Em seguida, a discussão do grupo focal deve ser iniciada, e espera-se que ocorra interação no grupo para que os espectros das respostas sejam

ampliados e acarretem riquezas de informação para a pesquisa. Adicionalmente, os resultados da pesquisa são analisados de acordo com os objetivos propostos ainda no planejamento. Esses resultados devem conter – segundo Dias (2000) – resumo dos comentários mais importantes, conclusões e recomendações do moderador.

A pesquisa qualitativa insere-se no contexto de que avaliar a política – e seus instrumentos – apenas pela mensuração dos volumes de recursos utilizados não esclarece adequadamente – ou até mesmo indica – questões institucionais fundamentais para a existência de sistema de avaliação de fundos e incentivos fiscais amplo e sistemático, temporalmente falando.

Será necessário avaliar, ademais, entre outras variáveis e questões:

- a percepção dos demandantes (empresas e pessoas) acerca das facilidades/dificuldades para a tomada de recursos;
- se os montantes de recursos disponíveis pelo sistema, a despeito de sua expansão recente, se mostram suficientes para a demanda real dos produtores nas regiões;
- se a aplicação dos recursos guarda, em cada região, alguma correspondência com orientações estratégicas de fortalecimento setorial;
- o grau de adesão da aplicação dos recursos aos objetivos da PNDR; e
- o grau de complementaridade que esses recursos guardam com outras fontes de recursos públicas – por exemplo, com os investimentos financiados pelo BNDES – ou privadas.

O grupo focal pode ser ferramenta útil na coleta de informações em situações distintas do processo de avaliação, ao servir tanto para a elaboração das pesquisas quantitativas posteriores, quanto para o esclarecimento de pontos ou resultados obscuros das pesquisas quantitativas anteriores. Nesse último caso, a pesquisa por meio do grupo focal realizará trabalho investigativo, com o objetivo de obter dos participantes explicações para os problemas encontrados anteriormente.

5.3.4 Avaliação de impacto sobre o problema: *ex ante* e *ex post* – 4º ano

Enquanto as avaliações anteriores tiveram perspectiva no nível das empresas – ou micro –, a avaliação de impacto realizada nessa fase apresenta perspectiva macro, com o intuito de investigar os impactos dos instrumentos da PNDR sobre a evolução das disparidades regionais, tendo-se em vista que os principais objetivos dessa política são definidos no nível macro – por exemplo, redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, no quarto ano do processo de avaliações, propõem-se dois tipos de avaliações (*ex ante* e *ex post*) nas escalas geográficas agregadas: municipal, microrregional, mesorregional e estadual.

A avaliação *ex ante* – ou inicial – é essencial na fase de planejamento, no que tange a avaliar sua pertinência, sua viabilidade e sua eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar critérios objetivos da distribuição dos recursos da PNDR nos anos seguintes e no início de novo ciclo de avaliação. Por sua vez, a avaliação *ex post* é a análise de impacto, realizada para mensurar os efeitos dos instrumentos dessa política, ao final do ciclo de avaliação de quatro anos. Nesse sentido, nessa fase da avaliação, objetiva-se avaliar o passado e vislumbrar o futuro, com o intuito de planejar a alocação dos recursos da PNDR nos próximos quatro anos.

Em relação à avaliação *ex ante*, será feito o uso de modelos inter-regionais de equilíbrio geral computável. De acordo com Santos (2010), a partir da crítica aos métodos tradicionais de modelagem regional, modelo insumo-produto e modelos de base econômica, surgiram os IEGC. Nestes, a economia alcança o equilíbrio entre oferta e demanda por intermédio de preços flexíveis, ao contrário dos preços fixos dos modelos tradicionais; conseqüentemente, os impactos dos choques exógenos sobre as economias regionais dependem das elasticidades de oferta e demanda. Diante dessa característica, os IEGC apresentam-se para os estudos regionais como ferramenta bastante importante na avaliação de políticas. Com esse instrumental, objetiva-se simular os efeitos futuros (médio e longo prazo) da alocação espacial da carteira de investimentos dos instrumentos da PNDR.

Especificamente, os IEGC utilizam o princípio de que os resultados encontrados na economia regional derivam do comportamento dos agentes econômicos no âmbito regional. Nesse sentido, uma das metodologias mais utilizadas na modelagem IEGC é a *bottom-up*, na qual as regiões são consideradas economias individuais e interdependentes, de forma que os resultados nacionais são obtidos por meio da agregação dos resultados regionais.²⁰ De acordo com Liew (1984), uma das principais vantagens da abordagem *bottom-up* é a possibilidade de verificação dos efeitos *feedback*, que possibilitam a avaliação dos impactos regionais na economia nacional, bem como dos impactos nacionais sobre a economia regional.

Por sua vez, a avaliação de impacto *ex post* fará uso de regressões econométricas com dados em painel. Estes são caracterizados pelo acompanhamento ao longo do tempo das unidades observacionais. Em termos práticos, a riqueza de informações desse tipo de dados permite que os pesquisadores examinem questões que não podem ser estudadas separadamente por dados em *cross-section* ou séries temporais, ou que até mesmo não estão disponíveis em escala micro. Ademais, será possível a construção de diversos indicadores em níveis municipal, microrregional, mesorregional e estadual, para averiguar os impactos dos instrumentos da PNDR sobre a evolução desses índices. Além disso, a utilização de modelos de dados em painel

20. A formalização do modelo inter-regional de equilíbrio geral computável (IEGC), por intermédio de abordagem *bottom-up*, pode ser encontrada em Haddad (1999).

com efeitos fixos permite incluir tanto as características observáveis quanto as não observáveis invariantes no tempo – por exemplo, as características institucionais, se forem consideradas relativamente constantes durante o período analisado –, que são representadas pelo efeito fixo (Resende, 2014a). Essas análises têm como objetivo responder às seguintes questões: “Que mudanças são evidentes no problema (disparidades regionais)?” e “Será que tais disparidades regionais foram reduzidas, como resultado do programa?”.

6 CONCLUSÕES

Desde sua criação, no âmbito da CF/1988, que os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vêm expandindo seus volumes de recursos à disposição para o financiamento de atividades produtivas. Em 1995, os três fundos totalizavam R\$ 2,5 bilhões – valores de 2010 –, ao passo que, em 2012, o volume conjunto chegou a R\$ 20 bilhões – valores de 2010.

Sua dimensão conjunta – dos fundos – com relação às economias regionais também ganhou mais expressão. Em cada uma das três regiões, os recursos representavam menos de 0,6% do respectivo PIB regional em 1995 (no Norte, 0,2% do PIB; no Nordeste, 0,6%; e no Centro-Oeste, 0,2%). Esse patamar mudou e atingiu, em 2012, 1,0% do PIB na região Norte, 2,3% no Nordeste e 1,6% no Centro-Oeste.

Pensados e estruturados como mecanismos de fortalecimento das economias regionais, os fundos constitucionais de financiamento, já com 25 anos de funcionamento, evidenciam características das aplicações de recursos condizentes – embora passíveis de reformulação – com as premissas de redução de desigualdades territoriais. Verificou-se a distribuição estadual, bem como o recorte capital-interior em cada estado das três regiões, e constatou-se que ocorreu baixa concentração de recursos no seu aspecto espacial. Raramente, somente uma UF capturou mais de 30% do conjunto dos recursos de sua região no conjunto do período considerado (1995-2012). Essa situação se verificou apenas no Pará, com 37,7% dos recursos regionais do FNO, e em Goiás, com 45,6% dos recursos desse fundo.

O tamanho econômico das capitais dos estados não tem se constituído em elemento de concentração de recursos dos fundos constitucionais de financiamento. No Nordeste, o conjunto das microrregiões das suas nove capitais reteve para si – ao longo do período 1995-2012 – apenas 28,7% do total regional acumulado no período; o restante dirigiu-se para microrregiões do interior dos estados. Na região Norte, esse percentual retido por suas seis capitais foi ainda menor, de apenas 14,2% do total nesse período. Na região Centro-Oeste, por fim, as quatro capitais capturaram apenas 16,0% do total regional acumulado no período.

Parece, portanto, que as preocupações – relacionadas com as aplicações dos recursos dessas fontes públicas de financiamento da atividade econômica – estão mais próximas aos usos setoriais dos recursos que propriamente à distribuição territorial.

De fato, os dados mostram forte destinação de recursos para atividades primárias (agricultura e pecuária) nas três grandes regiões. No Nordeste, essas atividades capturaram 44,9% do total, no período 1995-2012; na região Norte, a fração utilizada por tais atividades foi bem maior: de 82,5%, nesse período; e na região Centro-Oeste, a participação dessas atividades no total do uso dos recursos também foi elevada (75,2%).

É verdade que se nota tendência de redução da concentração setorial das aplicações, pelo menos no período 2010-2012. No Nordeste, ocorre redução para 36,6% do total; no Norte, para 75,7%; e no Centro-Oeste, para 55,2%. Entretanto, cabe se perguntar qual o sentido estratégico de elevado nível de aplicação de recursos em setores produtivos de baixo valor agregado. Por que razões o setor industrial não tem merecido nível de aplicação mais elevado que o presente, se se sabe que é nos ramos industriais que o valor agregado tende a ser maior e a expandir-se mais fortemente?

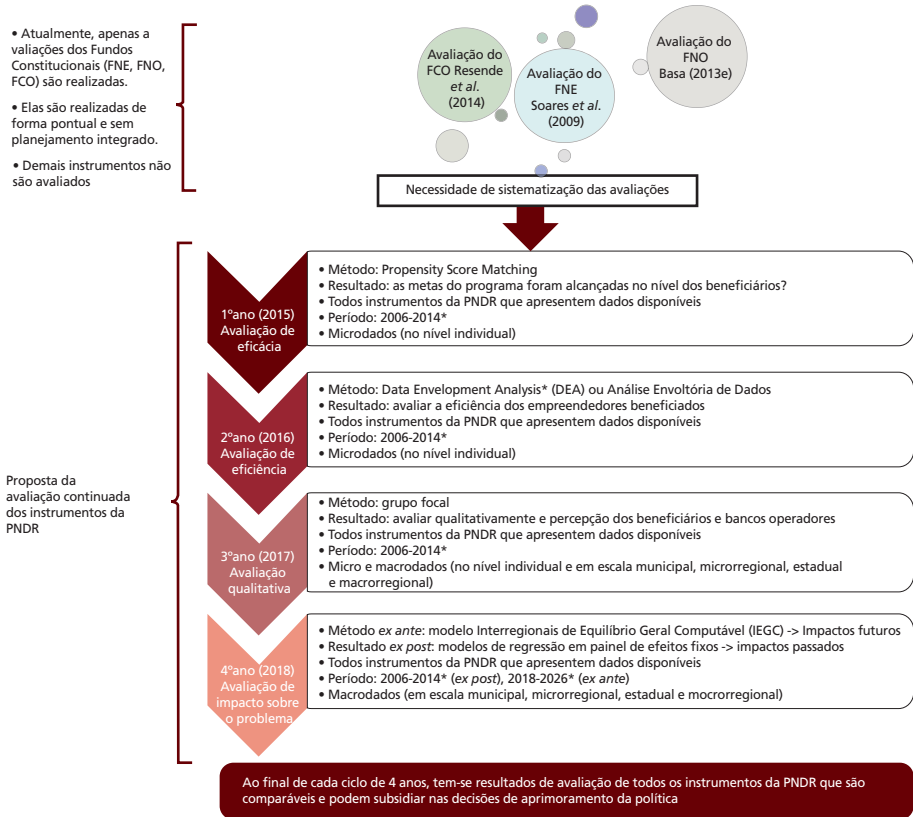
O conjunto de recursos que a política regional mobiliza no país já apresenta volume invejável, e sua trajetória não apresenta sinais de redução nas próximas décadas. O conjunto dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento regional tem R\$ 30,18 bilhões, para 2015, e previsão de atingir R\$ 47,7 bilhões, em 2025. Nesse período que se estende de 2015 a 2025, o montante acumulado chegará a R\$ 423,1 bilhões, o que representa cifra relevante para ser bem utilizada pela PNDR.

Em função dessa constatação, é de igual modo importante que as funções de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas e dos instrumentos de políticas regionais estejam preparadas para dar conta do uso desse grande volume de recursos. Sabe-se que são muitos os problemas decorrentes da aplicação dos recursos, bem como de suas limitações – quer sejam do perfil setorial, quer sejam do perfil espacial das aplicações – e que, necessariamente, demandarão monitoramento mais qualificado e permanente que o existente.

A figura 4 tem o intuito de resumir de forma esquemática a proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR, que está sendo desenvolvida pelo Ipea e também tem o intuito de agregar os esforços já realizados pelo próprio instituto e pelos bancos operadores; em especial, o BNB e o Basa. Como discutido anteriormente, o processo de avaliação continuada seria feito por meio de ciclos temporais de quatro anos, iniciando-se no período 2015-2018 – o período avaliado será 2006-2014 – e continuando nos ciclos seguintes: 2019-2022 – o período avaliado será 2010-2018 –, 2023-2026 – o período avaliado será 2014-2022 – etc.

O período temporal de avaliação compreende oito anos – e vários subperíodos –, tendo-se em vista a necessidade da maturação de certos investimentos para que se possa mensurar seus impactos no território. Ademais, vários subperíodos serão analisados para avaliar a existência de impactos também em período mais curto de tempo; por exemplo, em quarto anos, *vis-à-vis* os oito anos avaliados.

FIGURA 4
Resumo do processo de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR



Elaboração dos autores.

Obs: O período analisado no primeiro ciclo de avaliação será 2006-2014, incluindo-se vários subperíodos. As avaliações serão realizadas por tipologia da PNDR, setor e porte dos beneficiários.

Em resumo, a proposta apresentada para discussão visa sistematizar as avaliações que são realizadas, até o momento, de forma pontual e não concomitante, além de compartilhar e agregar esforços de avaliação que já estão em curso pelos bancos operadores. Nesse sentido, a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea teria a função de criar sinergias entre os

esforços de avaliação, ao coordenar e executar as análises anuais propostas no ciclo de avaliação aqui discutido.

Por fim, é importante reafirmar algumas considerações colocadas ao longo deste capítulo. A proposta de avaliação continuada destinar-se-á, preponderantemente, aos fundos constitucionais de financiamentos (FNE, FNO e FCO) e aos fundos de desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO), visto que os fundos fiscais (Finam e Finor) estão em processo de extinção e os incentivos fiscais ainda carecem de dados padronizados e na forma apropriada para as análises propostas. A implementação dessa avaliação continuada, se for realizada pelo Ipea, ainda depende de renovação da parceria MI-Ipea, por meio de termo de cooperação. Os períodos temporais – por exemplo, 2006-2014 e seus subperíodos – em que as avaliações serão empreendidas ainda podem ser ajustados, devido à disponibilidade dos dados.

O esforço que ora vem sendo desenvolvido pela Dirur/Ipea – sob demanda explícita do MI – é, portanto, este de contribuir para ampliar o escopo e o alcance da avaliação do conjunto de instrumentos devotados à política regional. Ao longo de sua execução, persegue-se o objetivo de produzir um conjunto sistemático de insumos críticos e elementos de apoio à modelagem de sistema integrado de monitoramento e avaliação permanente de tais instrumentos, com caráter ininterrupto no tempo e passível de comparabilidade entre as distintas experiências de aplicação nas instituições regionais envolvidas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.206).

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

BARBOSA, H. F. **Análise do direcionamento dos recursos dos fundos constitucionais**: um estudo do FCO, FNO e FNE. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a dinâmica do desenvolvimento regional**. Belém: Basa, 2013a. p. 1-123. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 1).

_____. **Indicadores de modernização e impactos dos financiamentos no setor agropecuário na região Norte do Brasil**. Belém: Basa, 2013b. p. 1-131. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 2).

_____. **Convergência da produtividade da terra e do trabalho no setor agropecuário da região Norte do Brasil.** Belém: Basa, 2013c. p. 1-83. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 3).

_____. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a estrutura da economia regional:** uma análise de equilíbrio geral. Belém: Basa, 2013d. p. 1-141. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 4).

_____. **Avaliação do FNO sobre empregos e salários: 2000-2010.** Belém: Basa, 2013e. p. 1-99. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 5).

_____. **Efeitos do FNO no desenvolvimento socioeconômico da região norte:** uma análise de eficácia. Belém: Basa, 2013f. p. 1-228. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 7).

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE):** geração de empregos – período 2000-2004. Fortaleza: BNB, 2009a. p. 1-78. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 1).

_____. **Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE):** geração de empregos – período 2000-2005. Fortaleza: BNB, 2009b. p. 1-88. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 2).

_____. **Avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (Agrin).** Fortaleza: BNB, 2009c. p. 1-116. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 4).

_____. **Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE):** emprego, massa salarial e salário médio. Fortaleza: BNB, 2009d. p. 1-132. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 6).

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Texto de referência. *In:* CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: MI, 2012.

_____. **O financiamento do desenvolvimento regional no Brasil.** Brasília: MI, 2014.

_____. **Fundos regionais e incentivos fiscais.** Brasília: MI, [s.d.]. Disponível em: <[http:// goo.gl/atBE5c](http://goo.gl/atBE5c)>.

BRIANT, A.; COMBES, P. P.; LAFOURCADE, M. Dots to boxes: do the size and shape of spatial units jeopardize economic geography estimations? **Journal of Urban Economics**, v. 67, n. 3, p. 287-302, 2010.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CINTRA, M. A. **Fundos constitucionais de financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste)**. Campinas: Editora Unicamp, 2007. p. 1-95. (Relatório de pesquisa).

DIAS, C. A. **Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas**. Paraíba: UFPB, 2000.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

GALEANO, E. V.; FEIJÓ, C. Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira nos anos 2000. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 201-219, 2012.

GOMES, E. G. *et al.* Avaliação de eficiência de companhias aéreas brasileiras: uma abordagem por análise de envoltória de dados. *In*: ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 15., Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: Anpet, 2001.

HADDAD, E. A. **Regional inequality and structural changes: lessons from the Brazilian economy**. Ashgate: Aldershot, 1999.

IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA; BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: PNDR**. Brasília: IICA; MI, 2003. p. 1-32.

JAYME JÚNIOR, F. J.; CROCCO, M. Política fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpec, 2005.

KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. **Focus groups: a practical guide for applied research**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

LIEW, J. Top-down “versus” bottom-up approaches to regional modeling. **Journal of policy modeling**, v. 6, n. 3, p. 351-367, 1984.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaios FEE**, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte e do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais eletrônicos...** Natal: Anpec, 2005.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora Unicamp, 1998.

PEIXOTO, B. *et al.* **Avaliação econômica de projetos sociais**. 1. ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.

RESENDE, G. M. Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2012a.

_____. **Micro e macroimpactos de políticas de desenvolvimento regional: o caso dos empréstimos do FNE-industrial no estado do Ceará**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, n. 1777).

_____. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1918).

_____. **Avaliação dos impactos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1973).

RESENDE, G. M.; CRAVO, T. A.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1969).

SANTOS, G. F. **Política energética e desigualdades regionais na economia brasileira**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 180.

SILVA, A. M.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. **Avaliação econômica dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste e Norte**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1207).

_____. **Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO**. Brasília: Ipea, 2007a. (Texto para Discussão, n. 1259).

_____. **Uma avaliação da eficácia do FNE, no período 1995-2000**. Análise econômica, ano 25, n. 47, p. 233-261, 2007b.

_____. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos econômicos**, v. 39, n. 1, p. 89-125, 2009.

SOARES, R.; SOUSA, J.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impactos do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista econômica do Nordeste**, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

SOARES DE MELO, J. C. C. *et al.* Curso de análise de envoltória de dados. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 37., 2005. Gramados, Rio Grande do Sul, 2005.

SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste & incentivos fiscais**. Recife: Sudene, 2014. *Power point*. Disponível em: <<http://goo.gl/E9Piww>>.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Sistema de indicadores de monitoramento e avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)**. Belém: Basa, 2013. p. 1-74. (Série de Estudos e Impactos do FNO, n. 6).

APÊNDICE

TABELA A.1

FNO: composição estadual dos desembolsos médios de períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
AC	5,4	4,3	4,8	6,8
AM	13,9	6,4	13,3	18,0
AP	1,9	1,8	0,9	3,8
PA	37,7	52,0	38,5	30,8
RO	18,9	13,6	17,1	24,3
RR	1,5	2,4	1,7	0,7
TO	20,7	19,4	23,6	15,6
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI.

TABELA A.2

FNE: composição estadual dos desembolsos médios de períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
AL	4,8	6,6	4,9	4,2
BA	25,3	23,9	27,0	23,4
CE	15,3	15,1	14,9	15,9
ES	1,1	0,1	1,5	0,9
MA	11,3	8,1	12,7	10,4
MG	4,7	6,7	4,0	4,9
PB	5,5	6,7	5,9	4,8
PE	14,0	12,0	12,2	17,1
PI	6,9	9,5	5,7	7,7
RN	6,4	6,0	6,2	6,8
SE	4,6	5,4	5,0	3,8
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI.

TABELA A.3

FCO: composição estadual dos desembolsos médios de períodos escolhidos (1995-2012)
(Em %)

	1995-2012	1995-1999	2000-2009	2010-2012
DF	5,8	4,8	4,6	7,9
GO	45,6	39,6	48,9	42,2
MS	21,0	23,0	19,4	22,9
MT	27,5	32,6	27,1	27,0
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MI.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre Gervásio de Sousa

Graduado em engenharia de alimentos, mestre em agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG), doutor em economia aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e, desde 2009, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Atua nas áreas de organização industrial e agricultura.

Endereço eletrônico: <alexandre.gervasio@ipea.gov.br>.

Aristides Monteiro Neto

Graduado e mestre pelo Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), doutor em economia aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Especialista em desenvolvimento regional e urbano e políticas públicas, atualmente é técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Foi secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do governo de Pernambuco (2007-2009) e chefe da Assessoria de Planejamento da presidência do Ipea (2011-2012).

Endereço eletrônico: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

Cássio Frederico Camargo Rolim

Graduado em economia pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em planejamento urbano pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em economia também pela USP. Professor titular sênior do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (UFP), foi pesquisador visitante no Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés/École Nationale des Ponts et Chaussées (LATTTS/ENPC) e professor visitante junto ao Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca. Atuou como membro da equipe de coordenação do Plano de Redução da Pobreza em Moçambique 2000-2005 (Parpa), enquanto coordenador regional do projeto Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development (Institutional Management in Higher Education – IHME/OECD). Ex-presidente da Associação Brasileira de Estudos Regionais (Aber) e ex-diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), tem experiência em planejamento e desenvolvimento regional; políticas públicas, nas áreas de inovação, ensino superior e desenvolvimento regional; e políticas de redução da pobreza. Possui vários trabalhos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais.

Endereço eletrônico: <cassio.rolim@terra.com.br>.

Daniel Pereira Sampaio

Professor adjunto da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre pelo mesmo programa. Graduado em ciências econômicas pela Ufes. Foi assistente de pesquisa nível III do Ipea em 2014 no projeto “Avaliação da Política Regional Brasileira”.

Endereço eletrônico: <danielpereirasampaio@gmail.com>.

Diego Firmino Costa da Silva

Graduado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em 2007, mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (Pimes) da UFPE em 2010 e doutor também pelo Pimes/UFPE em 2014, com doutorado-sanduíche junto à University of Groningen, Países Baixos, em 2014. Atualmente é professor adjunto na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e assistente de pesquisa no Ipea.

Endereço eletrônico: <diegofirmino@gmail.com>.

Fernando César de Macedo

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) em 1992, mestre em economia pela mesma universidade em 1997, doutor em economia aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) em 2002 e, também no IE/Unicamp, livre-docência em economia brasileira em 2010, na área de política econômica e desenvolvimento regional. Atualmente é professor MS5 da Unicamp. Foi diretor técnico-científico do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) em 2001 e 2002, período durante o qual foi membro do Conselho da TecVitória - Incubadora de Empresas de Base Tecnológica, e coordenador da política de ciência e tecnologia (C&T) do Espírito Santo. Entre 2000 e 2002 atuou como membro do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia da Prefeitura Municipal de Vitória. Coordena, junto com o professor Aristides Moysés, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás), o Programa Nacional de Cooperação Acadêmica - Ação Novas Fronteiras (Procad-NF), com o projeto intitulado Urbanização dos Cerrados do Centro-Oeste: desafios e perspectiva para a sustentabilidade, com vigência de 2009 a 2012; coordena, ainda, o Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Territoriais (Getete). Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia regional e urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: economia brasileira, desenvolvimento regional, economia capixaba, economia regional, desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano.

Endereço eletrônico: <fernando.cezarmacedo@gmail.com>.

Gabriela Drummond Marques da Silva

Com os títulos de bacharel em estatística, obtido em 2009, e mestre em estatística, em 2011, ambos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é atualmente doutoranda do curso de saúde coletiva da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa epidemiologia. Possui experiência em análise espacial e modelos de regressão aplicados à saúde e à economia. Foi especialista em estatística no Ministério da Integração Nacional em 2012 e 2013 e, no Ipea, bolsista de pesquisa entre 2010 e 2012, e consultora entre 2013 e 2015.

Endereço eletrônico: <gabidrum@yahoo.com.br>.

Guilherme Mendes Resende

Graduado em ciências econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), em administração de empresas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em direito pelo Centro Universitário Euroamericano (Unieuro), obteve o título de mestre economia em 2005 pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, e o de Ph.D. em economia regional pela London School of Economics and Political Science (LSE), em 2011. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2004. Em junho de 2016, assumiu o cargo de economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Foi diretor adjunto da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur/Ipea) de 2015 a maio de 2016. Foi ainda coordenador de estudos regionais na mesma diretoria entre 2013 e 2014. Tem experiência na área de avaliação de políticas públicas, métodos quantitativos, crescimento econômico e planejamento e desenvolvimento regional e urbano, com diversos trabalhos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais. É também detentor de vários prêmios nacionais e internacionais, entre eles o Prêmio Infi-FEbraban de Economia Bancária de 2015, o Prêmio BNB de Economia Regional 2015, o Prêmio SBE Finanças 2015 (2º lugar), uma menção honrosa no XVIII Prêmio Tesouro Nacional (2013), o Prêmio Paulo Haddad da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (Aber) em 2011, e o Prêmio Epainos (2009), da European Regional Science Association (Ersa). É membro do Conselho Editorial da Revista Econômica do Nordeste (REN).

Endereço eletrônico: <guilherme.resende@ipea.gov.br>.

João Carlos Ramos Magalhães

Graduado em ciências econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) em 1994, e com mestrado também em ciências econômicas obtido na Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas (EPGE/FGV) em 2000, é atualmente técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Publicou trabalhos nas áreas de macroeconomia aberta, desenvolvimento econômico e economia regional, tendo sido professor nos departamentos de economia e administração da Faculdade Integrada do Planalto Central (Fiplac) e na Universidade Católica de Brasília – em 1999, e de 1999 a 2002, respectivamente.

Endereço eletrônico: <joao.magalhaes@ipea.gov.br>.

Luís Abel da Silva Filho

Bacharel em ciências econômicas pela Universidade Regional do Cariri (Urca). Mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutorando em ciências econômicas pelo Instituto de Economia da Unicamp. Professor do Departamento de Economia da Urca. Foi bolsista assistente de pesquisa III do Ipea (pesquisador visitante de fevereiro de 2014 a fevereiro de 2015). É líder do Laboratório de Estudos Avançados em Economia Contemporânea Aplicada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (LaeC/CNPq). Possui várias publicações em periódicos relevantes nacionais e internacionais (Quális Capes); tem vários artigos publicados em anais de congressos nacionais e internacionais; desenvolve pesquisas em economia do trabalho, economia regional, economia agrícola, economia internacional e economia do setor público, sendo que em todas essas áreas constam trabalhos publicados em periódicos conceituados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Endereço eletrônico: <abeleconomia@hotmail.com>.

Murilo José de Souza Pires

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em 1997, concluiu o mestrado, em 2000, e o doutorado, em 2008, em desenvolvimento econômico, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea). Tem experiência na área de economia, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural e território. Foi professor substituto na UFU em 1997, conselheiro efetivo no Conselho Regional de Economia de Goiás de 2008 a 2012, e professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás) de 2005 a 2008.

Endereço eletrônico: <murilo.pires@ipea.gov.br>.

Rodrigo Portugal da Costa

Graduado e mestre em economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA) em 2012 e 2014, respectivamente, tem formação em direito na Universidade da Amazônia (Unama) e foi bolsista Erasmus Mundus na Technische Universität Dresden, Alemanha, em 2010. Sua pesquisa é voltada para finanças públicas e desenvolvimento regional, mais especificamente federalismo fiscal, estados subnacionais e avaliação e monitoramento de políticas públicas. Foi economista do Banco da Amazônia S.A. e atualmente é economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e pesquisador bolsista do Ipea.

Endereço eletrônico: <rodrigo.p.costa@ipea.gov.br>.

Túlio Antonio Cravo

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 2003, obteve o título de mestre em economia pela Universidade de Coimbra, Portugal, em 2006, e o de Ph.D. em economia pela Loughborough University, Reino Unido, em 2011. Tem experiência na área de avaliação de políticas públicas, crescimento econômico regional, mercado de trabalho e empreendedorismo, e possui vários trabalhos publicados em revistas acadêmicas internacionais.

Endereço eletrônico: <tacravo@yahoo.com.br>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este terceiro volume da obra *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR) corresponde à consolidação de vários estudos sobre esta política, realizados por meio de uma parceria técnica entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI).

Tal iniciativa nasceu do reconhecimento da necessidade de se intensificarem as avaliações dos instrumentos da política regional brasileira para a aplicação cada vez mais eficaz e eficiente dos recursos a ela destinados. As avaliações quantitativas e qualitativas realizadas no livro lançam luz sobre a necessidade de uma sistematização e continuidade das avaliações, visando verificar os impactos econômicos e sociais, acompanhar a implementação, e averiguar a utilidade de cada instrumento da PNDR. Portanto, compreender como se dá seu funcionamento é fundamental para um melhor planejamento e uma eficiente aplicação dos recursos públicos, bem como para a otimização dos resultados alcançados. Nesse sentido, os estudos aqui contidos representam um passo inicial para que futuras avaliações sejam realizadas de forma periódica e sistemática.

Toda a equipe deste livro deseja estar, de fato, contribuindo para um debate que possa gerar melhorias e aperfeiçoamentos na PNDR.

Boa leitura e ótima reflexão a todos!

Guilherme Mendes Resende

Autores

Alexandre Gervásio de Sousa	Guilherme Mendes Resende
Aristides Monteiro Neto	João Carlos Ramos Magalhães
Cássio Frederico Camargo Rolim	Luís Abel da Silva Filho
Daniel Pereira Sampaio	Murilo José de Souza Pires
Diego Firmino Costa da Silva	Rodrigo Portugal da Costa
Fernando César de Macedo	Túlio Antonio Cravo
Gabriela Drummond Marques da Silva	

ISBN 978-85-7811-293-6



9 788578 112936 >